

CARTA INTERNACIONAL

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 2526-9038 • V. 13, Nº 2, maio/agosto de 2018 • DOI: 10.12530/ci.v13n1.2018



**Associação Brasileira de
Relações Internacionais**



Expediente

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

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

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

Editora Chefe:

Matilde de Souza

Editora Associada:

Letícia Carvalho

Editores Assistentes:

Mateus Santos da Silva

Leonardo Agrello Madruga

Diagramação:

Samuel Tabosa

Revisão:

Luís Fernando dos Reis Pereira

Secretaria da Carta Internacional:

Airá Eventos Técnico-Científicos

Conselho Científico:

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

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

Redes Sociais:

Facebook: Carta Internacional

Twitter: @CartaAbri

LinkedIn: Revista Carta Internacional

Academia.edu: Revista Carta Internacional

Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)**Presidente:**

Eugênio Pacelli Lazzarotti Diniz Costa (PUC Minas)

Secretária Executiva:

Layla Ibrahim Abdallah Dawood (UERJ)

Secretário Executivo Adjunto:

Haroldo Ramanzini Junior (UFU)

Tesoureira:

Graciela De Conti Pagliari (UFSC)

Diretores:

Cristina Soreanu Pecequilo (UNIFESP)

Ana Flávia Barros-Platiau (UnB)

Carolina Moulin (PUC-Rio)

Marcos Ferreira da Costa Lima (UFPE)

Conselho Fiscal:

Henrique Altemani de Oliveira (UEPB)

Túlio Sérgio Henriques Ferreira (UFPB)

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

© 2018 Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Todos os direitos reservados.



Sumário

A Construção da Paz no Cenário Internacional: Do *Peacekeeping* Tradicional às Críticas ao *Peacebuilding* Liberal | *Building Peace in the International Scene: From the Traditional Peacekeeping to the Critic of Liberal Peacebuilding* | **5**

Lucas Guerra e Ramon Blanco

O pensamento geoestratégico e os documentos estratégicos dos Estados Unidos no pós Guerra Fria | *Geostrategic thinking and strategic documents of the United States in the post-Cold War* | **31**

Raphael Padula

Não-alinhamento, cooperação internacional e desenvolvimento no contexto da Guerra Fria: o caso egípcio (1955-1967) | *Non-alignment, foreign aid and development in the Cold War context: the Egyptian case (1955-1967)* | **56**

Pedro Rocha Fleury Curado

Expectativas promissoras: comércio e perspectivas de cooperação bilateral nas relações Brasil–União Soviética (1964-1967) | *Promising Expectations: trade and perspectives of bilateral cooperation between Brazil and the Soviet Union (1964-1967)* | **76**

Gianfranco Caterina

A economia da Rússia no século 21: as dinâmicas da ascensão econômica e da relativa estagnação após a crise global de 2008 | *The economy of Russia in the 21st century: the dynamics of economic rise and the relative stagnation after the global crises of 2008* | **94**

Rafael Henrique Dias Manzi

La cooperación de China en América Latina: ¿hacia una Nueva Economía Estructural? | *A Cooperação da China na América Latina: Rumo a uma Nova Economia Estrutural?* | *Chinese cooperation in Latin America: ¿toward a New Structural Economics?* | **123**

Eduardo Crivelli Minutti e Giuseppe Lo Brutto

A participação dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos no Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio |
The participation of developing countries and least developed countries in the Dispute Settlement Body of the World Trade Organization | **147**

Andréa Freire de Lucena e Samuel Rufino de Carvalho

Infiltração clandestina: a questão da diferença no pensamento latino-americano |
Clandestine infiltration: the question of difference in latin american thought | **171**

Lara Martim Rodrigues Selis

Paradiplomacia como Política Externa e Política Pública: modelo de análise aplicado ao caso da cidade do Rio de Janeiro |
Paradiplomacy as Foreign Policy and Public Policy: an analysis model applied to the case of the city of Rio de Janeiro | **195**

Leonardo Mercher e Alessandro Eugenio Pereira

Ideologia explica tudo? O embate no legislativo brasileiro em matérias de política externa |
Ideology explains everything? The clash in the brazilian legislative branch on foreign policy matters | **223**

Rodrigo Santiago



A Construção da Paz no Cenário Internacional: Do *Peacekeeping* Tradicional às Críticas ao *Peacebuilding* Liberal¹

Building Peace in the International Scene: From the Traditional Peacekeeping to the Critic of Liberal Peacebuilding

DOI: 10.21530/ci.v13n2.2018.775

Lucas Guerra²
Ramon Blanco³

Resumo

O presente artigo tem por objetivo fazer uma contextualização geral a respeito das operações de paz das Nações Unidas. Primeiramente, enfatiza-se a possível relação entre o desenvolvimento histórico dessas operações e os distintos contextos internacionais no qual se inserem. Um maior destaque é dado às operações de paz contemporâneas, especialmente as de *peacebuilding*. São investigados os pressupostos normativos subjacentes ao modelo de atuação dessas, suas características centrais e as principais críticas que recebem em sua configuração atual. Com base em uma metodologia essencialmente qualitativa, com ampla revisão bibliográfica acerca do tema, foi possível constatar que o modo de atuação assumido pelas operações de paz é responsivo às tendências e agendas assumidas em um contexto internacional mais amplo. No caso das operações de *peacebuilding*, verifica-se que assimilam

1 Os autores agradecem aos revisores e pareceristas do artigo pelos comentários, sugestões e contribuições realizadas. Qualquer erro ou inconsistência, no entanto, são de nossa inteira responsabilidade.

2 Lucas Guerra é mestrando no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio).

E-mail: lucaspxguerra@gmail.com. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior — Brasil (CAPES) — Código de Financiamento 001.

3 Ramon Blanco é Docente da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), onde coordena o Núcleo de Estudos para a Paz (NEP) e a Cátedra de Estudos para a Paz (CEPAZ), além de colaborar no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (PPGCP-UFPR).

E-mail: ramon.blanco@unila.edu.br. O autor agradece o auxílio à pesquisa recebido no âmbito do Auxílio ao Pesquisador (Edital PRPPG No 109/2017) e do Apoio à Participação de Docentes em Eventos Científicos (Edital PRPPG No 58/2018) da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da UNILA.

Artigo submetido em 09/03/2018 e aprovado em 15/05/2018.





em suas diretrizes os princípios da “paz liberal” dominantes no cenário internacional pós-Guerra Fria, buscando disseminar democracias liberais orientadas para o livre mercado como estratégia ideal para a construção da paz em cenários pós-conflito. Há, porém, uma série de críticas à forma de atuação das operações de paz nesses cenários, desde algumas de caráter procedimental até aquelas estruturais que questionam os próprios pressupostos normativos da paz liberal e sua incidência junto às populações locais.

Palavras-chave: Operações de Paz; Peacebuilding; Paz Liberal.

Abstract

This paper aims to weave a contextualization about the United Nations' peace operations. Firstly, we emphasize the possible relations between the historical development and the distinct international contexts in which they take place. We highlight the contemporary peace operations, specially the peacebuilding ones. We investigate the normative assumptions underlying their actuation, as well as their main characteristics and the major critics they receive in their current configuration. With an essentially qualitative methodology, based in an extensive bibliographic review on the theme, we verified that the *modus operandi* assumed by the peace operations is responsive to the tendencies and agendas adopted in a wider international context. In the peacebuilding operations' case, we found that they assimilate the “liberal peace” principles, dominants in the international scenario post-Cold War. Therefore, they tend to disseminate liberal democracies oriented to free market as the ideal strategy to build peace in post-conflict scenarios. However, there are a number of criticisms on the actuation of the peace operations under these assumptions, from the procedural ones to those structural, which question the liberal peace's normative assumptions and their incidence on local populations.

Keywords: Peace Operations; Peacebuilding; Liberal Peace.

Introdução

As operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) são, como afirmam Mônica Herz, Andrea Hoffmann e Jana Tabak (2015, p. 84), a principal ferramenta da organização para a gestão dos conflitos e promoção da segurança e da paz internacionais. De acordo com o Departamento das Nações Unidas para as Operações de Paz (DPKO), tais operações são frequentemente conduzidas com o apoio de múltiplos atores internacionais — tanto estatais quanto não estatais —, podendo ainda envolver um amplo gama de atividades: da diplomacia preventiva à





construção de mecanismos institucionais de governança (*peacebuilding*) e mesmo o uso da força para impor o início de processos de pacificação (DPKO, 2008, p. 17-19).

Tendo em vista a importância fundamental das operações de paz da ONU enquanto ferramentas de política internacional para a segurança e a paz, o presente artigo tem por objetivo fazer uma exposição de algumas das características centrais das mesmas, de como essas características se modificam de acordo com contextos internacionais diversos. Nesse sentido, o objetivo do artigo é delinear um panorama de distintas abordagens teóricas feitas em relação às operações de paz, bem como de algumas das principais críticas direcionadas a tais operações. Assim, pretende-se contribuir com um marco de referência para possíveis estudos e investigações mais profundas sobre o tema. Para tanto, optou-se por uma metodologia essencialmente qualitativa, baseada na sistematização e análise tanto de fontes primárias — com ênfase para documentos publicados por agências do Sistema ONU abordando temas correlatos às operações de paz — quanto de fontes secundárias, com ampla revisão bibliográfica da produção acadêmica sobre o tema.

Nesse sentido, a primeira seção do artigo apresenta a distinção entre as operações de paz ditas “tradicionais” e as “multidimensionais”, buscando relacionar cada um desses modelos com o contexto histórico no qual se desenvolveu. A seção traz ainda uma análise de alguns aspectos da “paz liberal” enquanto princípio normativo que orienta as operações de paz multidimensionais contemporâneas. A segunda seção, por sua vez, contém em suas respectivas subseções um panorama das principais críticas direcionadas às operações de paz contemporâneas, desde as que aqui chamamos “procedimentais” até as distintas vertentes de críticas “estruturais”, com especial atenção àquelas orientadas pela Teoria Crítica das Relações Internacionais⁴ e por perspectivas pós-estruturalistas e pós-coloniais.

As operações de paz da ONU: do modelo tradicional ao multidimensional

Enquanto ferramentas centrais para a gestão de conflitos e crises internacionais, as operações de paz da Organização das Nações Unidas invariavelmente passaram

4 Seguindo o exemplo de Baete Jahn (1998, p. 614-615), por “Teoria Crítica das Relações Internacionais” — com as letras em maiúsculo — nos referimos às abordagens teóricas à disciplina de Relações Internacionais que partem de pressupostos normativos originalmente inspirados pela Escola de Frankfurt, buscando questionar a pretensão de neutralidade das abordagens positivistas e orientar teoricamente caminhos para a emancipação humana e superação de estruturas de dominação. Especificamente nesse trabalho, enfatizamos a vertente neogramsciana desse tipo de abordagem, inaugurada nos escritos de Robert Cox (1981).





por uma série de transformações em suas configurações e modos de atuação ao longo da história da organização (PARIS, 2004, p. 13-17). Tais transformações ocorrem sobretudo em função dos elementos apontados como “ameaças” à paz e à segurança internacionais em determinados contextos históricos, bem como dos dispositivos então considerados adequados para a resolução das “ameaças” nesses mesmos contextos (BUZAN; HANSEN 2012, p. 37-38). Assim, para uma compreensão mais aprofundada acerca das operações de paz e do papel que desempenham na política internacional contemporânea, se faz necessária uma apresentação da relação indissociável dessas com movimentos mais amplos em evidência nas relações internacionais em momentos históricos específicos.

Nesse sentido, são paradigmáticas as transformações em curso na configuração das operações de paz no período de transição da bipolaridade sistêmica vigente durante a Guerra Fria para a ordem internacional pós-Guerra Fria (PARIS, 2004, p. 13). Seguindo os apontamentos de Barry Buzan e Lene Hansen (2012, p. 118-121) e de Paul Williams (2008, p. 3), destaca-se que, durante a Guerra Fria, prevaleceu na narrativa ortodoxa acerca da paz e da segurança internacionais um caráter estritamente militarista e estatocêntrico. Assim, de acordo com os autores, o paradigma de tensão bipolar vigente naquele período levou à priorização de temas relacionados à eclosão de conflitos interestatais e à corrida armamentista, com ênfase para os temas de dissuasão nuclear. No que diz respeito à paz, prevalecia uma noção baseada na manutenção do equilíbrio na balança de poder entre os Estados e no respeito à soberania de cada ator estatal (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010, p. 29). Resulta daí aquilo que Oliver Richmond (2010, p. 16-17) chama de “primeira geração” das abordagens à paz internacional, caracterizada pela gestão de conflitos entre Estados a partir da mediação promovida por uma terceira parte enviada para promover a paz.

Frequentemente, essa “terceira parte” consistia naquilo que Alex Bellamy, Paul Williams e Stuart Griffin (2010, p. 29) chamam de operações de “*peacekeeping* (manutenção da paz) tradicional” das Nações Unidas. Tratam-se, de acordo com Roland Paris (2004, p. 13), de operações caracterizadas por forças militares multinacionais compostas por uma quantidade restrita de soldados levemente armados, enviados para monitorar processos de cessar-fogo e patrulhar zonas neutras entre ex-combatentes. Em sua atuação, essas operações seguem o que Bellamy Williams e Griffin (2010, p. 173) denominam de “santíssima trindade” das operações de paz tradicionais: (1) o consentimento entre todas as partes beligerantes como condição *sine qua non* para o envio das forças de paz;





(2) a não ingerência em assuntos domésticos, em respeito à soberania estatal, e (3) a proibição do uso da força exceto para fins de legítima defesa⁵.

Há ainda outros elementos que contribuem para o entendimento do porquê da prevalência do modelo “tradicional” de operações de paz durante a vigência da Guerra Fria. Roland Paris (2004, p. 15), por exemplo, destaca que naquele contexto de bipolaridade tanto os Estados Unidos quanto a União Soviética buscavam exercer controle direto sobre suas respectivas zonas de influência, evitando ao máximo a mediação de atores externos nessas regiões. Tal perspectiva de política externa presente em ambas as superpotências levou ao que Herz, Hoffmann e Tabak (2015, p. 88) identificam como uma “guerra de vetos” no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) — forma de travar o processo decisório do organismo para medidas de caráter mais interventor. Além disso, a disputa ideológica entre os EUA e a URSS resultava na ausência de um modelo de governança política e econômica consensualmente aceito pela comunidade internacional como padrão a ser implementado nas sociedades pós-conflito (PARIS, 2004, p. 15). Soma-se a isso a ausência na própria Carta da ONU de prerrogativas específicas acerca das operações de paz, além da proibição explícita nessas intervenções externas em assuntos domésticos⁶ (BLANCO, 2014, p. 269).

As transformações globais deflagradas pelo término da Guerra Fria tiveram um forte impacto sobre os paradigmas de paz e segurança internacionais e, conseqüentemente, sobre a configuração das operações de paz “tradicionais” vigentes até então. Nesse sentido, um dos desdobramentos centrais da dissolução da URSS e “vitória” dos Estados Unidos foi o encerramento dos massivos auxílios econômicos e militares ofertados pelas superpotências a suas respectivas zonas de influência durante a vigência do conflito bipolar (PARIS, 2004). O resultado da interrupção de tais fluxos de ajuda internacional foi a eclosão de intensas crises sociais, políticas e econômicas em diversos países da periferia global (PARIS, 2004, p. 16). Dessas crises emergiram uma série de grupos rebeldes de atuação violenta, geralmente tendo como objetivo central a tomada de controle sobre os escassos

5 As duas primeiras operações de paz enviadas pela ONU são exemplos paradigmáticos desse tipo de operação. Foram elas a Organização das Nações Unidas para a Supervisão de Trégua (UNTSO/1948) — criada para monitorar as primeiras tentativas de negociação de acordos de paz na Primeira Guerra Árabe-Israelense — e a Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I/1956), enviada para amenizar a Crise de Suez (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 176-177; THEOBALD, 2009, p. 1-4).

6 Por esse motivo, as primeiras operações de paz da ONU — de tipo “tradicional” — foram juridicamente baseadas no Capítulo VI da Carta das Nações Unidas, que versa sobre a resolução pacífica de disputas interestatais (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015, p. 92).





recursos de seus respectivos Estados (KALDOR, 2013, p. 2-3). A esse objetivo se somaram reivindicações e disputas de cunho étnico, religioso e identitário, processo que resultou na multiplicação de graves conflitos intraestatais ao redor do globo⁷ (KALDOR, 2013, p. 2-3).

Outro importante elemento do cenário pós-Guerra Fria foi a consolidação de um momento de unipolaridade sistêmica em torno da supremacia estadunidense, com a ausência momentânea de forças significativas de contestação global a essa ordem (BUZAN; HANSEN, 2012, 257-258). Um dos reflexos dessa situação foi uma considerável universalização do liberalismo político e econômico, à época defendido e representado principalmente pelos EUA (PARIS, 2004, p. 19). Assim, teses de autores como Francis Fukuyama (1989, p. 3), apontando a democracia liberal e o capitalismo de livre mercado enquanto estágios máximos e inevitáveis da evolução político-social humana, ganharam força nos meios profissionais e acadêmicos mundiais (PARIS, 2004, p. 19). Logo, as principais organizações internacionais, entidades políticas nacionais e demais entes de atuação global aderiram a essa retórica, passando a atuar no sentido de disseminar globalmente regras e modelos de governança radicados em princípios liberais (PARIS, 2004, p. 19).

A partir de então, formou-se um novo entendimento acerca daquilo em que consistiriam as principais “ameaças” à paz e à segurança e quais as estratégias ideais para combatê-las. No lugar de preocupações com ameaças bélicas e nucleares, emergiram enfoques em questões de identidade, fragilidade institucional, exclusão de minorias e subdesenvolvimento econômico, identificadas como possíveis raízes da eclosão de conflitos civis violentos (BLANCO, 2014, p. 270). Oliver Richmond (2010, p. 19) categoriza tal percepção como marco fundamental da “segunda geração” das abordagens à paz internacional, cuja principal característica é o reconhecimento da negação de necessidades humanas básicas — sejam elas políticas, econômicas, culturais, psicológicas etc. — enquanto força propulsora da emergência de conflitos intraestatais, notadamente na periferia global.

Assim, surgem categorias como a de “Estados falidos”, referentes a entidades estatais apontadas como incapazes de garantir a segurança, o estado de direito e o bem-estar econômico e social de suas próprias populações (HELMAN;

7 Therése Pettersson e Peter Wallensteen (2015, p. 539) registram que os cinco primeiros anos posteriores à queda do muro de Berlim (1989-1994) foram marcados pela maior ocorrência desse tipo de conflito desde o fim da II Guerra Mundial até a contemporaneidade, com um ápice de cinquenta conflitos civis violentos registrados em 1991.





RATNER, 1992, p. 3-6). Como pontua Blanco (2014, p. 294-295), tais Estados passam a ser apontados pela narrativa ortodoxa como uma dupla ameaça: à segurança de seus próprios cidadãos — por violar sistematicamente seus direitos fundamentais — e à segurança da região em que se inserem e à segurança internacional de maneira geral, uma vez que se vincula os “Estados falidos” à produção de instabilidades, conflitos, grupos terroristas, crises migratórias, dentre outras possíveis ameaças. Logo, o combate à “falência” dos Estados e aos conflitos intraestatais violentos gerados por tal falência passa a ser prioridade na agenda de construção de segurança e paz internacionais. Forma-se uma narrativa triangular na qual a segurança, o desenvolvimento e a paz são apontados como vértices indissociáveis e complementares que orientam as ações internacionais em cenários pós-conflito (BLANCO, 2014, p. 272).

Progressivamente, a “santíssima trindade” das operações de paz tradicionais vai se tornando obsoleta: diante da incapacidade de alguns Estados periféricos de exercerem aquelas que se consideram as suas “funções primordiais”⁸, as intervenções externas — por vezes com uso da força — para “capacitá-los” passam a ser legitimadas perante a comunidade internacional (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010, p. 29-30). Nesse processo, as organizações internacionais — principalmente o Sistema ONU e as instituições financeiras internacionais — passam a exercer protagonismo nos processos de intervenção e “reconstrução” institucionais de cenários pós-conflito como estratégia para promover a segurança e a paz (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015, p. 88).

Nesse sentido, o documento *Uma Agenda para a Paz*, redigido em 1992 pelo à época Secretário-Geral das Nações Unidas Boutros Boutros-Ghali, é paradigmático por marcar o autorreconhecimento da ONU enquanto principal entidade responsável pela garantia e manutenção da paz e da segurança internacionais (UN 1992, p. 1-3). Além disso, o documento traz um inédito delineamento mais preciso do entendimento da organização acerca do conceito de “paz” e quais são os instrumentos mais adequados para concretizá-la (BLANCO, 2014, p. 275).

Na perspectiva do documento, a “paz” é entendida como a existência, em uma sociedade, de condições de participação política democrática, garantia de acesso popular ao desenvolvimento social e econômico e de mecanismos institucionais de governança que assegurem o pleno funcionamento do estado de direito (UN, 1992, p. 12-13). Quanto às políticas consideradas mais adequadas para se alcançar essa

8 De acordo com a narrativa internacional convencional: garantir a lei e a ordem, o pleno controle e autoridade soberana sobre o território e a segurança e o bem-estar de sua população (HELMAN; RATNER, 1992, p. 3).





condição, a *Agenda para a Paz* (1992, p. 7-12) apresenta cinco possíveis ferramentas para a resolução de conflitos e promoção da paz ao redor do globo. A primeira delas, denominada diplomacia preventiva, refere-se a um conjunto de táticas de prevenção à eclosão de conflitos violentos, envolvendo principalmente a mediação por parte da ONU, a pedido dos Estados em litígio e de acordo com as regras definidas por eles (UN, 1992, p. 4). As outras quatro dizem respeito aos distintos tipos de operações de paz, a saber: operações de *peacemaking* (“pacificação”), *peace-enforcement* (“imposição da paz”), *peacekeeping* (“manutenção da paz”) e *peacebuilding* (“construção da paz”)

As operações de *peacemaking* (“pacificação”) são aquelas cujo objetivo é trazer as partes beligerantes para um acordo, utilizando para tanto os meios estritamente pacíficos previstos no Capítulo VI da Carta de São Francisco (UN, 1992, p. 7). Em sentido diametralmente oposto, as operações de *peace-enforcement* (“imposição da paz”) apresentam uma clara ruptura com os princípios das operações de paz tradicionais, apelando diretamente para o respaldo do Capítulo VII da Carta da ONU para justificar o uso da força na imposição da vontade do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) sobre partes beligerantes violentas relutantes em aceitar um processo de negociação política por vias pacíficas e que consistam em ameaça a suas respectivas populações civis (UN, 1992, p. 9-10).

Quanto às operações de *peacekeeping* (“manutenção da paz”), por um lado, elas podem seguir o já referenciado modelo tradicional que vigorou ao longo da Guerra Fria, mantendo-se fieis aos princípios da santíssima trindade (consentimento, imparcialidade e proibição do uso da força) (UN, 1992, p. 10-11). Por outro lado, a *Agenda para a Paz* prevê a possibilidade de uma atuação mais versátil por parte dessas operações, podendo ser enviadas para cenários de violência ainda em curso e tendo prerrogativa, portanto, para o uso da força para garantir a manutenção da paz⁹ (UN, 1992, p. 11). Seus mandatos podem ser mutáveis ao longo da operação, seu pessoal composto por múltiplos atores estatais e não estatais e suas atividades abrangem desde o patrulhamento de zonas neutras à separação coercitiva de forças beligerantes e à proteção de civis e funcionários internacionais em cenários de conflito (UN, 1992, p. 11-12).

Finalmente, as operações de *peacebuilding* (“construção da paz”) são aquelas orientadas para a resolução das causas estruturais dos conflitos, tendo

9 Nesse sentido, Bellamy, Williams e Griffin (2010, p. 194) apontam que é corrente a categorização dessas operações como juridicamente regidas pelo “capítulo 6 ½” da Carta de São Francisco, entre os princípios pacíficos e consensuais do Capítulo VI e as medidas de coerção previstas em seu Capítulo VII.





por objetivo central evitar a reincidência dos mesmos (UN, 1992, p. 12). Assim, uma vez que as injustiças sociais, disparidades econômicas e opressões políticas são fatores compreendidos como raízes profundas da eclosão e reincidência de conflitos violentos, a resposta oferecida pelas Nações Unidas é a promoção de instituições e sistemas de governança capazes de combater tais raízes, favorecendo o estabelecimento de uma paz autossustentável e de longa duração (RICHMOND, 2004, p. 37). Esse processo é implementado pelas operações de *peacebuilding* que, para tanto, devem contar com a coordenação de diversos atores da comunidade internacional, dentre os quais as organizações internacionais (com ênfase ao sistema ONU), blocos regionais, instituições financeiras internacionais, ONGs, agências de desenvolvimento, dentre outros responsáveis pela (re)construção da paz em cenários pós-conflito (PARIS, 2002, 639-641; UN, 1992, p. 13-14).

Analisando as ferramentas previstas pela ONU na *Agenda para a Paz* à luz das já referidas mudanças em curso na concepção de paz e segurança internacionais no contexto pós-Guerra Fria, é possível notar uma maior abertura a medidas de caráter interventor no direcionamento das ações da organização. Nesse sentido, Bellamy, Williams e Griffin (2010, p. 279-281) notam que, mediante a “narrativa triangular” vinculando segurança, desenvolvimento e paz, as operações de *peacebuilding* se apresentam como a ferramenta mais adequada para a administração contemporânea da paz e da segurança internacionais. Isso porque a um só tempo mesclam o potencial de uso da força com a possibilidade de realização de atividades voltadas para a reconstrução e remodelamento das instituições de governança social, política e econômica dos países em situação pós-conflito (KOTZÉ, 2010, p. 219).

Tendo em vista essa importância, em 2008 o Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas (DPKO) publicou a Doutrina Capstone, documento que reforça a centralidade das operações de *peacebuilding* como ferramentas centrais para a gestão da paz e conflitos no cenário internacional contemporâneo. No documento, são delineadas quatro diretrizes estratégicas para esse tipo de operação, sendo elas: (1) a restauração da capacidade do Estado prover ordem e segurança à sua população; (2) o fortalecimento do estado de direito e dos direitos humanos; (3) o apoio à estruturação de instituições políticas legítimas, respaldadas pela participação popular; (4) a promoção do desenvolvimento econômico e social (DPKO, 2008, p. 23).

Para tanto, tais operações se ocupam de atividades diversas, que em muito ultrapassam aquelas das operações de paz tradicionais. Dentre elas, destacam-se o desarmamento, desmobilização e reintegração de combatentes (DDR), processos de





repatriação, treinamento de pessoal policial e militar, organização e monitoramento de eleições, redação de constituições, reconstrução de infraestrutura básica, provisão de alimentos e medicamentos, reconstrução e treinamento institucional/administrativo dos sistemas judiciário, legislativo e executivo dos países pós-conflito, dentre outras (BLANCO, 2014, p. 299; PARIS, 2004, p. 18). Para desenvolver esse amplo leque de funções, as operações de *peacebuilding* geralmente contam com grandes efetivos militares para eventuais necessidades coercitivas, mas que são lideradas por funcionários públicos internacionais de organizações civis, responsáveis pela reconstrução institucional priorizada nesse tipo de operação (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010, p. 279-283). Pela amplitude de tarefas desempenhadas pelas operações de *peacebuilding*, autores como Giovanni Cellamari (1999, p. 60) e Oliver Richmond (2010, p. 22) as categorizam como operações de paz multidimensionais.

Uma importante característica que as operações de *peacebuilding* assumem em sua configuração contemporânea e que vale a pena ser apresentada mais detalhadamente é a intrínseca relação com processos de *state-building* (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010, p. 257). Os processos de *state-building* são uma parte específica das múltiplas atividades conduzidas pelas operações de *peacebuilding*, especificamente voltados para a restauração e treinamento do serviço civil e administrativo, fortalecimento da gestão financeira, capacitação dos poderes executivo, legislativo e judiciário para exercer governo e a gestão das relações entre Estado e sociedade civil (BLANCO, 2014, p. 298-299). Em suma, trata-se de uma reconstrução das bases institucionais e infraestruturais do Estado para que esse possa estabelecer efetivamente a governança sobre um território a partir daquelas que são consideradas suas funções primordiais: o fornecimento de segurança física, social e econômica à população e a regulação das relações dessa com o aparato estatal, de modo a prevenir a emergência de novos conflitos violentos (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010, p. 257 ; BLANCO, 2014, p. 301-303)¹⁰.

Oliver Richmond (2010, p. 22) caracteriza essa convergência entre as operações de *peacebuilding* e os processos de *state-building* como a característica fundamental do que chama de “terceira geração” das abordagens internacionais à construção da paz. A partir dessa convergência, emerge o que o autor caracteriza como um “consenso sobre *peacebuilding*” — o entendimento, compartilhado entre as

10 Para uma análise crítica mais alargada relativamente a um caso onde tal relação é a emblemática, no Timor-Leste, ver (BLANCO, 2015).





principais organizações envolvidas com as operações de paz, de que a reconstrução das capacidades de governança estatal via processos de *state-building* seria a estratégia ideal para promover uma paz autossustentável e de longa duração em cenários pós-conflito (RICHMOND, 2010, p. 22).

É importante notar que o “consenso sobre *peacebuilding*” foi arquitetado em um ambiente marcado por uma aceitação generalizada da democracia liberal e do capitalismo de livre mercado enquanto princípios triunfantes da governança internacional (PARIS, 2004, p. 19). Tendo em vista tal contexto, autores como Mark Duffield (2001, p. 10-11), Michael Pugh (2004, p. 40), Oliver Richmond (2004, p. 91-91), Ramon Blanco (2014, p. 284-285) e Roland Paris (2002, p. 642) convergem ao indicar que o “consenso sobre *peacebuilding*” que orienta as operações de paz contemporâneas consiste na institucionalização de um modelo específico e pretensamente universal de reconstrução de Estados e sociedades pós-conflito, voltado para a promoção de democracias liberais orientadas para o livre mercado enquanto estratégia ideal para a consolidação de sistemas de governança estáveis e funcionais e para a concretização de uma paz de longa duração. São essas as diretrizes da chamada paz liberal.

Como lembram Oliver Richmond (2005, p. 25-28), Ramon Blanco (2014, p. 280-282) e Roland Paris (2004, p. 47-50), o enquadramento normativo que rege a paz liberal aplicada pelas operações de *peacebuilding* contemporâneas tem suas raízes no pensamento liberal ocidental emergente com os filósofos da Ilustração. Assim, argumentos inicialmente levantados por autores como Adam Smith (1988), Immanuel Kant (2008), John Locke (1978), Montesquieu (1996) e mesmo federalistas estadunidenses, como James Madison, Alexander Hamilton e John Jay (1993), são reeditados como pressupostos norteadores do modelo de governança política, social e econômica proposto pelas operações de paz.

Dentre esses pressupostos, destacam-se os relacionados à argumentação em torno das teses da “paz democrática” e da “paz pelo comércio”. Em suma, como sintetiza Blanco (2014, p. 280), trata-se da pressuposição de que (1) regimes democráticos são menos propensos a conflitos violentos internos e externos e (2) o livre comércio e a interdependência econômica gerada por ele consistem em um plataforma sólida para a manutenção da paz. Nas operações de *peacebuilding* contemporâneas e processos de *state-building* conduzidos por elas, tais perspectivas se cristalizam na:





noção de que promover a “liberalização” em países que recentemente experimentaram guerra civil ajudaria a criar as condições para uma paz estável e duradoura. Na esfera política, liberalização significa democratização, ou a promoção de eleições periódicas e genuínas, limitações constitucionais ao exercício do poder governamental e respeito pelas liberdades civis básicas [...] Na esfera econômica, liberalização significa mercantilização, ou movimento em direção a um modelo econômico orientado para o mercado, incluindo medidas orientadas a minimizar a intervenção governamental na economia e maximizar a liberdade de investidores, produtores e consumidores privados para buscar seus respectivos interesses econômicos ¹¹ (PARIS 2004, p. 5, tradução nossa).

Com base na prevalência desses argumentos na narrativa internacional pós-Guerra Fria, a democracia liberal orientada para o livre mercado passa a ser o modelo de organização política, social e econômica considerado ideal para a promoção da paz, da segurança e do desenvolvimento em países devastados por conflitos (DUFFIELD, 2001, p. 10-11). Logo, as diretrizes promovidas pelas operações que Richmond (2004, p. 91-92) caracteriza como de “*peacebuilding* liberal” assumiram o perfil de promoção de sistemas de governança mais que de meros processos de reconciliação. Subjacente ao “consenso sobre *peacebuilding*”, portanto, estava a noção de que a concretização de uma paz autossustentável e duradoura em sociedades pós-conflito só seria possível mediante a adoção dos princípios da democratização, do estado de direito funcional, dos direitos humanos individuais, da inserção ao livre mercado mundial e do modelo de desenvolvimento neoliberal (BLANCO, 2014, p. 280).

Na esfera econômica, Michael Pugh (2005, 23-25) identifica que as operações de *peacebuilding* tendem à implementação de modelos de governança econômica norteados por uma concepção de desenvolvimento notadamente neoliberal. Assim, são propostas diretrizes centradas na liberalização dos mercados, na redução da gestão estatal sobre a economia, na supressão dos espaços públicos e coletivos em detrimento das privatizações e investimentos (principalmente externos) privados e na crença de que tais diretrizes, em conjunto com as exportações, são

¹¹ “the notion that promoting “liberalization” in countries that had recently experienced civil war would help to create the conditions for a stable and lasting peace. In the political realm, liberalization means democratization, or the promotion of periodic and genuine elections, constitutional limitations on the exercise of governmental power, and respect for basic civil liberties [...]. In the economic realm, liberalization means marketization, or movement toward a market-oriented economic model, including measures aimed at minimizing government intrusion in the economy, and maximizing the freedom for private investors, producers, and consumers to pursue their respective economic interests”.





elementos fundamentais para o crescimento econômico e promoção do bem-estar social (PUGH, 2005, p. 25). No eixo político, Paris (2004, p. 5) nota a tentativa de implementação de um modelo de democracia estritamente baseado na promoção de eleições periódicas de representantes e na instituição de limitações constitucionais ao poder dos Estados em situação pós-conflito.

Evidentemente, esse tipo de orientação das operações de *peacebuilding* sob a égide da paz liberal foi progressivamente gerando uma série de críticas entre diversos atores da comunidade internacional, desde setores da academia até algumas das próprias organizações internacionais envolvidas com a resolução de conflitos. Dentro do objetivo do artigo de apresentar uma ampla contextualização acerca das operações de paz, a exposição de algumas dessas críticas é o objetivo ao qual se presta a seção seguinte.

Perspectivas críticas às operações de *peacebuilding* contemporâneas

Conforme se mencionou, apesar do termo “consenso sobre *peacebuilding*”, se verifica que uma série de críticas e contrapontos surgem a tal paradigma estruturado em torno dos princípios da paz liberal, especialmente nos meios acadêmicos, mas também entre algumas agências civis de construção da paz (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010, p. 259-265). Seguindo o exemplo de Aureo de Toledo Gomes (2013, p. 50), propomos aqui uma divisão em dois tipos principais de crítica: as procedimentais (ou, nos termos de Gomes, “reformistas”) e as estruturais.

As críticas que aqui chamamos “procedimentais” são aquelas que não questionam os pressupostos teóricos e ideológicos da paz liberal, apenas divergem acerca das melhores estratégias para avançar em relação à democratização e mercantilização das sociedades pós-conflito, além de denunciar alguns desafios pragmáticos que se manifestam nas operações de paz, como a disseminação de doenças e abusos sexuais. Já as críticas “estruturais” envolvem um questionamento dos pressupostos normativos das operações de *peacebuilding* liberal, buscando evidenciar as conexões existentes entre essas e as relações de poder existentes no cenário internacional. Dentre as críticas estruturais, apresentam-se nessa seção aquelas realizadas a partir da Teoria Crítica e de enfoques pós-estruturalistas e pós-coloniais.





As críticas procedimentais

Entre as críticas de tipo procedimental às operações de *peacebuilding* contemporâneas, Ramon Blanco (2014, p. 283-284) ressalta aquelas mais diretamente relacionadas a falhas na organização, centralização e planejamento na atuação das diversas agências internacionais envolvidas com as operações de paz. Nesse sentido, se enquadram as críticas feitas por Bellamy, Williams e Griffin (2010, p. 248) aos mandatos do Conselho de Segurança da ONU que orientam tais operações, apontados como frequentemente imprecisos e inexecutáveis. Os autores também ressaltam a recorrente carência de recursos humanos, financeiros e materiais suficientes para o cumprimento da ampla gama de atividades outorgado às operações de paz (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010, p. 248).

Outro enfoque crítico às operações de *peacebuilding* que pode ser alocado na categoria procedimental diz respeito aos efeitos econômicos negativos que essas podem acarretar nos locais em que atuam. Cedric de Coning, Chiyuki Aoi e Ramesh Takur (2007, p. 170-171), por exemplo, verificam que os grandes contingentes civis, policiais e militares que compõem as operações de paz tendem a gerar uma série de atividades econômicas em torno de suas demandas (moradia, hospedagem, alimentação, recursos humanos relacionados às próprias operações, serviços pessoais etc.). Apesar dessa demanda contribuir para a geração de empregos, os autores notam que também repercute em fatores danosos para as economias locais, como no aumento nos preços de insumos básicos e intensificação das desigualdades salariais, em benefício das parcelas que se aproximam de atividades de *peacebuilding* financiadas por agentes externos (CONING; AOI; TAKUR, 2007, p. 170-171). Além disso, a abrupta retirada do pessoal internacional após o término das operações frequentemente gera impactos econômicos negativos, principalmente vinculados ao desemprego e à deflação (CONING; AOI; TAKUR, 2007, p. 170-171)¹².

Ainda entre as críticas de tipo procedimental, destacam-se aquelas que denunciam os casos de uso arbitrário da violência, abusos sexuais e estupro perpetrados pelo pessoal internacional das operações de paz contra as populações em cenários pós-conflito. Nesse sentido, Vanessa Kent (2007, p. 45), por exemplo, indica que nas operações de paz ocorridas na Somália, Haiti, Moçambique,

12 As operações de *peacebuilding* no Kosovo (UNMIK) e no Afeganistão (UNAMA) são, como reporta Katarina Ammitzboell (2007, p. 76-86), casos exemplares dos impactos econômicos negativos que podem ser provocados por esse tipo de operação.





Kosovo, Bósnia e Camboja ao longo da década de 1990, os índices de prostituição, estupros, escravidão sexual e mesmo de abuso sexual de crianças cresceram exponencialmente, sem a devida punição dos agentes internacionais envolvidos em tais atividades.

Acrescenta-se, ainda, o apontamento de casos de transmissão de graves doenças infecciosas pelos contingentes das operações de paz. Harley Feldbaum, Kelley Lee e Preeti Patel (2006, p. 775-776) evidenciam ocorrências de transmissão de HIV/AIDS pelos efetivos de paz no Sudão do Sul e na Somália. José Luis Patrola e Thalles Gomes (2011, p. 149), por sua vez, indicam a disseminação de cólera pelas tropas da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), tendo atingido aproximadamente cem mil habitantes do país e que se verificou fatal para cerca de dois mil deles.

Finalmente, adiciona-se às críticas procedimentais aquelas que, apesar de concordarem com o argumento central da paz liberal de que a mercantilização e a democratização são as diretrizes de governança ideais para a construção de uma paz duradoura e autossustentável em cenários pós-conflito, propõem modos alternativos de implementá-las nesses cenários. Um exemplo é a proposição da “institucionalização antes da liberalização” feita por Roland Paris (2004, p. 187-211). Para o autor, a rápida liberalização política e econômica em cenário pós-conflito pode gerar efeitos traumáticos, inclusive contribuindo para a reincidência de episódios violentos. Sendo assim, a liberalização deveria se dar de modo gradual, precedida da construção e fortalecimento de instituições¹³ e culturas democráticas, capazes de mitigar possíveis tensões resultantes do processo de adequação aos moldes de governança liberal (PARIS, 2004, p. 187-211).

As críticas estruturais: Teoria Crítica

Enquanto as críticas procedimentais apresentadas na subseção anterior são estritamente voltadas para desafios e problemáticas pontuais enfrentadas pelas operações de paz, sem questionar seus pressupostos normativos, as abordagens de crítica estrutural às operações de *peacebuilding* liberal são aquelas que buscam compreender como essas operações e suas diretrizes contribuem para a

13 Partidos políticos moderados, mecanismos constitucionais de respeito aos resultados eleitorais, sistemas midiáticos livres que previnam o discurso de ódio, reformas econômicas progressivas etc. (PARIS, 2004, p. 188-205).





legitimação e perpetuação das relações de poder inerentes a uma determinada ordem mundial (GOMES, 2013, p. 55). Aqui, destacam-se as críticas estruturais a partir da Teoria Crítica das Relações Internacionais, majoritariamente voltadas para a desmistificação da suposta neutralidade e universalidade apresentadas pelos princípios da paz liberal.

Nesse sentido, o objetivo dessas abordagens é analisar o papel ideológico da paz liberal — e das operações de paz orientadas por ela — na perpetuação de uma ordem mundial neoliberal. Também faz parte do enfoque da Teoria Crítica uma especial atenção ao papel das organizações internacionais nesse processo (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010, p. 28; RICHMOND, 2008, p. 121-122). Sendo assim, são três as dimensões das críticas estruturais, desde a perspectiva da Teoria Crítica, examinadas nessa subseção: (1) as operações de *peacebuilding* e a paz liberal como mecanismos de solução de problemas; (2) o papel desempenhado por elas na perpetuação de uma ordem mundial neoliberal e (3) a participação das organizações internacionais nesse processo.

Bellamy, Williams e Griffin (2010, p. 28) dão um primeiro passo no sentido da primeira dimensão, ao identificar qual seria o “problema” central a ser “solucionado” pelas operações de *peacebuilding* liberal na ordem mundial contemporânea. Trata-se, na perspectiva dos autores, da contenção de movimentos e processos que possam ameaçar a acumulação de lucro em escala mundial (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010, p. 28). Mais precisamente, esse viés analítico sustenta que o funcionamento da economia global capitalista tende a criar regiões periféricas no sistema internacional, cujas péssimas condições socioeconômicas frequentemente geram conflitos violentos (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010, p. 28). Ao mesmo tempo, as regiões centrais do sistema dependem dos fluxos de bens e capitais e da mão de obra e matéria-prima baratas disponibilizadas pelas regiões periféricas.

Assim, a paz liberal e as políticas públicas internacionais influenciadas por ela buscam essencialmente conter revoltas e conflitos que ameacem a ordem mundial capitalista estabelecida e, ao mesmo tempo, perpetuar e legitimar essa ordem (PUGH, 2004, p. 41). Assim, de acordo com Ian Taylor (2010, p. 169-170), as operações de *peacebuilding* orientadas pela paz liberal buscam sobretudo solucionar conflitos pontuais emergentes na periferia global, atendendo aos interesses de forças sociais transnacionais que se beneficiam da manutenção de certo grau de estabilidade nos países periféricos, em ordem de lograr explorar seus recursos e incluí-los à rede de fluxos de bens e capitais.





A partir dessa constatação, é possível avançar um pouco mais a análise na direção do segundo ponto proposto no início da subseção: o papel das operações de *peacebuilding* liberal na perpetuação e legitimação de uma ordem mundial neoliberal. Robert Cox (1999, p. 8-12), um dos principais expoentes da Teoria Crítica das Relações Internacionais, aponta que uma das características centrais dessa ordem, no campo econômico, é uma organização da produção transnacionalizada e fragmentada — fortemente dependente dos recursos naturais e humanos baratos ofertados pelos países periféricos para funcionar. Ainda de acordo com o autor, no campo político prevalece uma forma de Estado enquanto aparato de adequação das economias nacionais às demandas liberalizantes do capitalismo global (COX, 1999, p. 8-12).

Conforme constatam autores como Edward Newman (2009, p. 49), Michael Pugh (2005, p. 24-35), Ian Taylor (2010, p. 160-162), Mark Duffield (2001, p. 34) e Paul Cammack (2006, p. 3-6), as operações de *peacebuilding* exercem um papel fundamental na disseminação do modelo de governança política e econômica favorável à perpetuação de uma ordem mundial neoliberal. Pugh (2005, p. 24-35), por exemplo, enfatiza que as diretrizes econômicas contidas nas proposições orientadas pela paz liberal se baseiam na integração indiscriminada à economia mundial como único caminho para o desenvolvimento e no protagonismo do setor privado e dos investimentos externos diretos nesse processo. Abre-se assim caminho para uma supressão dos bens e serviços públicos em prol das privatizações e investimentos estatais focados no setor privado (PUGH, 2005, p. 32-35). O resultado é a implementação de um modelo econômico que, na prática, intensifica a marginalização dos setores mais pobres da população, favorece as elites locais envolvidas com o capital transnacional e acentua as desigualdades socioeconômicas internas em sociedades pós-conflito (PUGH, 2005, 32-35).

Além disso, as operações de *peacebuilding* liberal disseminam um modelo de democracia estritamente procedimental, radicado em uma noção de nítida separação entre a esfera econômica e a esfera política do todo social (TAYLOR, 2010, p. 160-162). Assim, o modelo de democracia perpetuado pelas operações de *peacebuilding* tende a retirar o controle populacional democrático sobre processos econômicos e favorecer a manutenção no poder de elites políticas aliadas ao capital transnacional e à adequação local aos imperativos da ordem mundial neoliberal (ROBINSON, 2013, p. 228; TAYLOR, 2010, p. 162).

Em síntese, pela ótica da Teoria Crítica das Relações Internacionais, as operações de *peacebuilding* são lidas como ferramentas fundamentais das organizações





internacionais em sua função de perpetuar e legitimar uma ordem mundial favorável aos interesses das forças sociais hegemônicas (elites transnacionais) em determinados momentos históricos (COX, 2007, p. 119; PUGH, 2004, p. 45; TAYLOR, 2010, p. 156). Desde esse enfoque, instituições como a ONU e suas agências, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a União Europeia, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e mesmo diversas ONGs e *think tanks* são apontadas como atores estruturantes da ordem mundial neoliberal contemporânea (CAMMACK, 2006, p. 1-6; COX, 2007, p. 119-121; PARIS, 2002, p. 641). Coordenando esse processo, haveria uma elite financeira e empresarial transnacional que coordena os processos de *peacebuilding*, buscando avançar a disseminação do neoliberalismo em escala global por intermédio das organizações internacionais, com ênfase para o Sistema ONU e para as instituições financeiras internacionais (PUGH, 2004, p. 46).

Como bem pontua Cammack (2006, p. 1), a atuação dessas organizações em questões securitária no pós-Guerra Fria se voltou principalmente para a construção de um paradigma de “segurança pela hegemonia capitalista”, cuja consolidação se dá em grande parte pela atuação das operações de *peacebuilding* liberal. Para o autor, tais operações exercem um papel fundamental para a disseminação dos valores e imperativos capitalistas para os países periféricos, através da criação de mercados abertos para a penetração pelo capital transnacional, a capacitação de novos contingentes de trabalhadores baratos disponíveis para a exploração pelo capital externo, o estabelecimento de hegemonias domésticas burguesas e a asseguarção da legitimidade desses processos via democracia liberal (CAMMACK, 2006, p. 6).

Com base nos argumentos apresentados, Michael Pugh (2004, p. 54) sustenta que haveria um preço a pagar pela ajuda humanitária e proteção militar por forças externas, representada pelas operações de *peacebuilding* liberal em cenários pós-conflito: a manutenção da dependência em relação às partes mais ricas do planeta e a sujeição às normas e demandas de uma economia neoliberal globalizada. Assim, embora o modelo de governança política e econômica proposto pela paz liberal possa trazer certos avanços para a participação democrática de massas populares e para o enriquecimento de elites nacionais, destaca-se que a transição em cenários pós-conflito sob o marco desse paradigma impõe uma série de limitações a posteriores avanços socioeconômicos para as classes populares (TAYLOR, 2010, p. 170). Nesse sentido, Taylor (2010, p.170) sustenta





que as operações de *peacebuilding* liberal tendem a deixar como legado uma “paz virtual”, favorável aos interesses das elites transnacionais que as financiam, mas totalmente desvinculada — e, por vezes, prejudicial — às sociedades locais dos países nos quais se inserem.

Outras perspectivas críticas estruturais

A subseção anterior apresentou perspectivas críticas de cunho estrutural voltadas para a identificação da relação entre as operações de *peacebuilding* liberal e o contexto global mais amplo no qual essas se inserem. A presente subseção, por sua vez, apresenta outras perspectivas críticas que igualmente questionam os pressupostos normativos das operações de paz, porém com um enfoque mais direcionado aos seus impactos nas sociedades e populações locais. Nesse sentido, seguindo a categorização proposta por Aureo de Toledo Gomes (2013, p. 55), enfatizam-se as críticas influenciadas por perspectivas pós-estruturalistas e pós-coloniais.

Desde um enfoque mais propriamente pós-estruturalista, mesclando conceitos foucaultianos com contribuições teóricas da Escola Inglesa das Relações Internacionais, Ramon Blanco (2017a, p. 85) sustenta que as operações de paz são dispositivos de “normalização” e “disciplinarização” de Estados e sociedades pós-conflito, consistindo portanto em ferramentas de exercício de governo (compreendido como “conduta das condutas”) na sociedade internacional. Nesse processo, os modelos de Estado e de sociedade considerados “normais”, devendo ser universalmente aplicados, são os dos Estados liberais-democráticos ocidentais — as democracias de livre mercado —, reproduzidos pelas operações de *peacebuilding* através de mecanismos de “disciplina” (punição e recompensa) e “biopolítica” (controle sobre meios de reprodução da vida da população) em cenários pós-conflito (BLANCO, 2017a, p. 85).

A partir de percepções semelhantes, emergem as críticas estruturais de caráter mais notadamente pós-colonial, baseadas principalmente na denúncia de ecos do colonialismo presentes nas operações de paz (GUERRA; BLANCO, 2017; PARIS, 2002, p. 637-641) e na busca por um protagonismo de atores locais nos processos de construção da paz em sociedades pós-conflito (RICHMOND, 2010, p. 26). No eixo das críticas que apontam possíveis traços colonialistas nas operações de paz, Jonathan Hill (2005, p. 148) foca nos processos de *state-building* implementados





pelas operações de *peacebuilding*, indicando como tais processos partem de uma concepção pejorativa dos Estados periféricos, apontando-os como versões “depravadas” da versão de estatalidade pretensamente “correta” e “superior” verificada nos processos de formação estatal da Europa Ocidental.

Jarat Chopra (2002, p. 994-999) acrescenta a essa perspectiva uma crítica à objetificação das sociedades pós-conflito presente nas abordagens correntes à construção da paz, na qual as sociedades locais são abordadas como recipientes de fórmulas lideradas por atores externos, e não como agentes ativos dos processos de pacificação. Como consequência, David Chandler (2006, p. 189-195) nota que os processos de *peacebuilding* e *state-building* contemporâneos tendem a construir “Estados fantasmas”, dotados de personalidade jurídica internacional, mas carentes de legitimidade política e social junto à sociedade local. A verificação dessa problemática das operações de paz contemporâneas deu origem àquela que Oliver Richmond (2010, p. 26) chama de “quarta geração” das abordagens à resolução de conflitos e construção da paz internacional, sendo essa fundamentalmente caracterizada pela “virada local”, ou seja, a reivindicação do protagonismo local nos processos decisórios e ações práticas de construção da paz.

Nesse sentido, autores como David Roberts (2011, p. 20-22), Karolina Werner (2010, p. 72-73) e Robert Mac Ginty (2010, p. 348-352), por exemplo, defendem que uma paz autossustentável e de longa duração não poderia ser obtida pela imposição de modelos específicos de governança política, social e econômica protagonizada por atores externos, mas tão somente a partir de uma base em costumes locais, histórica e culturalmente enraizados na forma de viver da população nativa, e com o protagonismo ativo dessa nos processos de construção da paz. Mac Ginty (2010, p. 348-352), um dos principais expoentes dessa perspectiva, reivindica a inclusão da dimensão “indígena” nas operações de paz, de modo que essas passem a englobar técnicas de reconciliação e resolução de conflito próprias das tradições locais, voltando-se para as relações do dia a dia, práticas culturais e simbólicas e para o diálogo constante, mais do que para a mera celebração de acordos e tentativa de construção de instituições junto às elites locais.

O que o autor propõe, porém, não é a substituição completa da paz liberal por uma “paz indígena”, mas sim um processo de hibridização entre ambas, de modo a gerar novos modelos de abordagem à construção da paz (MAC GINTY, 2010, p. 360-362). Richmond (2013, p. 79-86) também se coloca favorável à perspectiva de hibridização da paz, indicando que esse processo teria o potencial de utilizar-se das ferramentas e possibilidades ofertadas a princípio pelas operações de paz





ortodoxas — tais como a narrativa de participação democrática, representatividade, desenvolvimento e direitos fundamentais — para promover outras formas de organização política, social e econômica que não a liberal-ocidental, mais coerentes com as realidades, perspectivas, cosmovisões e reivindicações locais das sociedades pós-conflito.

Não obstante, é necessário apontar que verificam-se também, ainda no escopo crítico da literatura sobre o tema, perspectivas menos otimistas acerca da “paz híbrida”. Aureo de Toledo Gomes (2013, p. 67-68), por exemplo, entende que o processo de hibridização da paz pode vir a servir ao propósito de reforço da paz liberal, cabendo fundamentalmente aos agentes externos a decisão de quais princípios locais incluir em suas formulações de políticas nos cenários pós-conflito. Em perspectiva semelhante, Suthaharan Nadarajah e David Rampton (2015, p. 25-28) indicam que os projetos de paz híbrida tendem a favorecer a penetração dos pressupostos da paz liberal na dimensão cotidiana das populações locais, servindo como plataforma de avanço para a disseminação global de uma ordem neoliberal. Nota-se, portanto, que a identificação e análise de marcos normativos alternativos à paz liberal para a condução das operações de paz contemporâneas é um processo corrente, ainda com poucos resultados concretos obtidos e uma série de questionamentos possíveis para futuras investigações.

Conclusão

Com base no que foi apresentado ao longo desse artigo, é possível constatar que as operações de paz da ONU (em conjunto com demais organizações internacionais governamentais e não governamentais) não são ferramentas meramente técnicas ou neutras de gestão de conflitos e promoção da paz, mas sim mecanismos que refletem as relações de poder em evidência em contextos particulares da política internacional. Nesse sentido, na primeira seção se trabalhou a questão da diferença nos modelos de atuação das operações de paz no contexto de tensão bipolar própria da Guerra Fria e do período posterior ao conflito. Particular ênfase foi dada à configuração das operações de paz ditas multidimensionais próprias do contexto pós-Guerra Fria, especialmente às operações de *peacebuilding* e aos processos de construção de governança política, econômica e social implementados por elas. Ainda na primeira seção, foram apresentados os pressupostos centrais do argumento da paz liberal que guia as operações de *peacebuilding* contemporâneas,





orientando-as no sentido da promoção da democracia liberal e do livre mercado como estratégias ideais para a reconstrução de cenários pós-conflito.

A segunda seção, por sua vez, foi dedicada à apresentação de algumas das principais críticas direcionadas às operações de paz das Nações Unidas. Por um lado, foram expostas as críticas procedimentais, relacionadas a aspectos pragmáticos, tais como abusos sexuais, impactos econômicos negativos e uso arbitrário da força, eventualmente perpetrados pelos contingentes das operações. Por outro lado, expôs-se também as críticas que aqui chamamos “estruturais”, que se utilizam de referenciais teóricos para apontar as relações de poder e dominação inerentes às operações de paz, tanto em sua relação com um contexto de ordem mundial mais amplo — como nos enfoques da Teoria Crítica — quanto de sua incidência nas populações e sociedades locais, como nas perspectivas pós-estruturalistas e pós-coloniais.

Levando-se em consideração as discussões delineadas ao longo do texto, esse artigo pretende servir como contribuição referencial para futuras possíveis investigações sobre o tema da construção da paz no cenário internacional. Nesse sentido, destacam-se aqui duas potenciais grandes avenidas de investigação. A primeira delas diz respeito à reflexão acerca da participação dos países do Sul Global nos processos de pacificação e operações de paz. É notório que tais países já participam, em largo número e com amplos contingentes, das operações de paz das Nações Unidas. Contudo, esses países têm a sua participação majoritariamente limitada à contribuição com efetivos militares, ficando excluídos dos processos decisórios e do delineamento da própria ideia de “paz” a ser construída em cenários pós-conflito¹⁴. Nesse sentido, problematizar novas agendas, doutrinas e abordagens a partir do olhar e vivência do Sul Global pode trazer importantes contribuições ao debate, reflexão e prática da construção da paz no cenário internacional.

Em segundo lugar, ainda numa perspectiva analítica desde o Sul Global, uma importante orientação de pesquisas pode se dar no sentido de identificar e trazer para o debate distintos entendimentos de “paz” e dos processos para a sua construção a partir de cosmovisões, práticas, culturas e saberes dos diversos povos localizados em cenários pós-conflito. Conforme destacado na subseção final do artigo, são vários os desafios nesse sentido. Ainda assim, entende-se que somente a partir desse processo é possível a superação do caráter da construção da paz no cenário internacional enquanto mais um mecanismo, dentre diversos

14 Para mais informações sobre como um ator do Sul Global, no caso o Brasil, participa ativamente na construção da sua própria subalternidade no que toca à construção da paz internacional, ver, por exemplo, Blanco (2017b).





outros, de disciplinarização e normalização do Sul Global a partir de parâmetros e modelos arbitrariamente formulados no Norte. Abre-se, assim, espaço para um direcionamento a entendimentos e práticas da construção da paz potencialmente mais emancipatórias e consonantes com as pluralidades e particularidades locais.

Referências

- AMMITZBOELL, Katarina. Unintended consequences of peace operations on the host economy from a people's perspective. In: AOI, C.; DE CONING, C.; NEWMAN, E. (Eds.). *Unintended Consequences of Peacekeeping Operations*. New York: United Nations University Press, 2007, p. 69–89.
- BELLAMY, Alex; WILLIAMS, Paul; GRIFFIN, Stuart. *Understanding Peacekeeping*. 2. ed. Cambridge: Polity, 2010.
- BLANCO, Ramon. Del mantenimiento de la paz al proceso de formación del Estado: un esbozo de los esfuerzos de la ONU para la paz internacional. *Foro Internacional*, v. LIV, n. 2 (216), p. 266–318, 2014. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/599/59941335002.pdf>> . Acesso em: 12 ago. 2017.
- BLANCO, Ramon. Normalizando anormais na sociedade internacional: operações de paz, Foucault e a Escola Inglesa. *Relações Internacionais*, p. 83–107, 2017a. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?pid=S1645-91992017000100007&script=sci_arttext&tlng=pt> . Acesso em 08 mai. 2018.
- BLANCO, Ramon. The Brazilian Engagement with Peace Operations: a Critical Analysis. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 60, n. 2, p. 1-20, 2017b. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292017000200206&script=sci_arttext> . Acesso em 08 mai. 2018.
- BLANCO, Ramon. The UN peacebuilding process: an analysis of its shortcomings in Timor Leste. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 58, n. 1, p. 42-62, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292015000100042&script=sci_arttext> . Acesso em 08 mai. 2018.
- BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. *A evolução dos estudos de segurança internacional*. São Paulo: UNESP, 2012.
- CAMMACK, Paul. UN Imperialism: Unleashing entrepreneurship in the developing world. *Papers in the Politics of Global Competitiveness*, 2006.
- CELLAMARI, Giovanni. *Le operazion di peace-keeping multifunzionali*. G. Giappichelli Editore, 1999.
- CHANDLER, David. *Empire in Denial: The Politics of State-Building*. London: Pluto Press, 2006.





- CHOPRA, Jarat. Building state failure in East Timor. *Development and Change*, v. 33, n. 5, p. 979–1000, 2002.
- COX, Robert. Civil Society at the turn of the Millenium: Prospects for an alternative world order. *Review of International Studies*, v. 25, n. 1, p. 1–38, 1999.
- COX, Robert. Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método. *Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007, p. 101–123.
- COX, R. W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 10, n. 2, p. 126-155, 1981.
- DE CONING, Cedric; AOI, Chiyuki; THAKUR, Ramesh. *Uninteded Consequences of Peacekeeping*. 2007. Disponível em: < http://eeas.europa.eu/archives/ifs/publications2006-2009/articles/book2/book_vol2_part2_chapter23_uninteded_consequences_of_peacekeeping_cedric_de_coning,_chiyuki_aoi_and_ramesh_thakur.pdf > . Acesso em: 6 ago. 2017.
- DPKO — UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. 2008. Disponível em: < http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf > . Acesso em: 30 ago. 2017.
- DUFFIELD, Mark. *Global governance and the new wars: The merging of development and security*. New York: Zed Books Ltd., 2001.
- FELDBAUM, Harley; LEE, Kelley; PATEL, Preeti. The national security implications of HIV/AIDS. *PLoS Medicine*, v. 3, n. 6, p. 774–778, 2006.
- FUKUYAMA, Francis (1989). The end of history? *The national interest*, 16: 3-18. Disponível em: < <http://www.kropfpolisci.com/exceptionalism.fukuyama.pdf> > . Acesso em 20 fev. 2018.
- GOMES, Aureo. Da paz liberal à virada local: analisando a literatura crítica sobre peacebuilding. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 2, n. 3, p. 46–76, 2013. Disponível em: < <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/viewFile/2988/1691> > . Acesso em: 3 set. 2017.
- GUERRA, Lucas; BLANCO, Ramon. MINUSTAH como Missão Civilizatória: Análise da Política Internacional para a Estabilização do Haiti. *Revista de Estudos Internacionais*, v. 8, n. 3, p. 259-275, 2017. Disponível em: < <http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/313> > . Acesso em 08 mai. 2018.
- HELMAN, Gerald; RATNER, Steven. Saving Failed States. *Foreign Policy*, v. 89, p. 3–20, 1992.
- HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro; TABAK, Jana. *Organizações internacionais: história e práticas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2015.
- HILL, Jonathan. Beyond the Other? A Postcolonial Critique of the Failed State Thesis. *African Identities*, v. 3, n. 2, p. 139–154, 2005.





- JAHN, B. One Step Forward, Two Steps Back: Critical Theory as the Latest Edition of Liberal Idealism. *Millenium: Journal of International Studies*, v. 27, n. 3, p. 613–641, 1998.
- KALDOR, Mary. In Defence of New Wars. *Stability*, v. 2, n. 1, p. 1–16, 2013.
- KANT, Immanuel. *À paz perpétua*. Porto Alegre: L&PM, 2008.
- KENT, Vanessa. Protecting civilians from UN peacekeepers and humanitarian workers: Sexual exploitation and abuse. In: *Unintended Consequences of Peacekeeping Operations*. New York: United Nations University Press, 2007, p. 44–66.
- KOTZÉ, Dirk. Democratisation and development: a difficult relationship. In: *Palgrave Advances in Peacebuilding*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010. p. 213-234. (Capítulo 11).
- LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- MAC GINTY, Roger. Gilding the lily? International support for indigenous and traditional peacebuilding. In: RICHMOND, Oliver (Ed.). *Palgrave advances in peacebuilding: critical developments and approaches*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010, p. 347–366. (Capítulo 18).
- MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas 1777–1788: edição integral*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O espírito das leis*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- NADARAJAH, Suthaharan; RAMPTON, David. The limits of hybridity and the crisis of liberal peace. *Review of International Studies*, v. 41, n. 1, p. 49-72, 2015. Disponível em: < http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/37593234/Nadarajah_Rampton_Limits_RIS_final_accepted_2014_Article.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1510364453&Signature=e1KNv30vltEc5K3TgVczRo2N%2FSE%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DThe_limits_of_hybridity_and_the_crisis_o.pdf > . Acesso em 10 nov. 2017.
- NEWMAN, Edward. “Liberal” peacebuilding debates. In: AOI, C.; DE CONING, C.; NEWMAN, E. (Eds.). *New perspectives on liberal peacebuilding*. New York: United Nations University Press, 2009, p. 26–54. Capítulo 2.
- PARIS, Roland. *At War’s End: building peace after civil conflict*. Cambridge University Press, 2004.
- PARIS, Roland. International peacebuilding and the “mission civilisatrice”. *Review of International Studies*, v. 28, p. 637–656, 2002. Disponível em: < http://aix1.uottawa.ca/~rparis/RIS_Oct_2002.pdf > . Acesso em: 30 ago. 2017.
- PATROLA, José Luis; GOMES, Thalles. Tropas de Desestabilización. *Africa, América Latina, cuadernos: Revista de análisis sur-norte para una cooperación solidaria*, v. 49, p. 147–153, 2011.
- PETTERSSON, Therése; WALLENSTEEN, Peter. Armed Conflicts, 1946-2014. *Journal of Peace Research*, v. 52, n. 4, p. 536–550, 2015.





- PUGH, Michael. Peacekeeping and Critical Theory. *International Peacekeeping*, v. 11, n. 1, p. 39–58, 2004.
- PUGH, Michael. The political economy of peacebuilding: a critical theory perspective. *International Journal of Peace Studies*, v. 10, n. 2, p. 23–42, 2005.
- RICHMOND, Oliver. A genalogy of peace and conflict theory. In: RICHMOND, Oliver (Ed.). *Palgrave advances in peacebuilding: critical developments and approaches*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010, p. 14–38. (Capítulo 1).
- RICHMOND, Oliver P. Formação da Paz e Infraestruturas Locais para a Paz. *Universitas. Relacoes Internacionais*, v. 11, n. 2, p. 73-89, 2013. Disponível em: < <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/download/2535/2162> > . Acesso em 10 nov. 2017.
- RICHMOND, Oliver. *Peace in IR*. London: Routledge, 2008.
- RICHMOND, Oliver. *The transformation of peace*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.
- RICHMOND, Oliver. UN peace operations and the dilemmas of the peacebuilding consensus. *International Peacekeeping*, v. 11, n. 1, p. 83–101, 2004.
- ROBERTS, David. Beyond the metropolis? Popular peace and post-conflict peacebuilding. *Review of International Studies*, v. 37, n. 5, p. 2535–2556, 2011.
- ROBINSON, William. Promoting polyarchy: 20 years later. *International Relations*, v. 27, n. 2, p. 228–234, 2013. Disponível em: < https://www.researchgate.net/profile/William_Robinson17/publication/270711710_Promoting_polyarchy_20_years_later/links/55f71c5308aec948c466d897/Promoting-polyarchy-20-years-later.pdf > . Acesso em: 31 ago. 2017.
- SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre a natureza e suas causas*. [s.l.]: Nova Cultura, 1988.
- TAYLOR, Ian. Liberal peace, liberal imperialism: a gramscian critique. In: RICHMOND, Oliver (Ed.). *Palgrave advances in peacebuilding: critical developments and approaches*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010, p. 154–175. (Capítulo 8).
- THEOBALD, Andrew G. *Watching the war and keeping the peace: the United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO) in the Middle East, 1949-1956*. Tese (doutorado), Queen's University, Kingston, Ontario, Canadá, 2009. Disponível em: < http://qspace.library.queensu.ca/bitstream/handle/1974/1892/Theobald_Andrew_G_200905_PhD.pdf?sequence=1&isAllowed=y > . Acesso em: 10 nov. 2017.
- UNITED NATIONS (UN). *An Agenda for Peace*. 1992. Disponível em: < <http://www.un-documents.net/a47-277.htm> > . Acesso em: 27 ago. 2017.
- WERNER, Karolina. Rediscovering Indigenous Peacebuilding Techniques: The Way to Lasting Peace? *Africa Peace and Conflict Journal*, v. 3, n. 2, p. 60–73, 2010.
- WILLIAMS, Paul. Security Studies: An Introduction. In: *Security Studies: An Introduction*. Oxford: Routledge, 2008, p. 1–12. (Capítulo 1).





O pensamento geoestratégico e os documentos estratégicos dos Estados Unidos no pós Guerra Fria

Geostrategic thinking and strategic documents of the United States in the post-Cold War

DOI: 10.21530/ci.v13n2.2018.808

Raphael Padula¹

Resumo

O propósito do artigo é mostrar que há uma conexão entre o pensamento geopolítico clássico anglo-saxão (Mahan, Mackinder e Spykman), as formulações geoestratégicas de Brzezinski e Kissinger durante a Guerra Fria e o pós Guerra Fria, e os documentos estratégicos dos Estados Unidos nesse último período. Essa hipótese é comprovada através da prioridade atribuída à Eurásia (relações Leste-Oeste, no hemisfério Norte), mudando somente a intensidade de atuação em suas diferentes áreas em função da conjuntura histórica. Ao mesmo tempo, não se deixa de atentar para uma geoestratégia permanente de supremacia na América (hemisfério Ocidental). A pesquisa se apoia em bibliografia original dos autores abordados e na análise de documentos estratégicos selecionados de todos os governos estadunidenses na era pós Guerra Fria entre 1991-2016 (Bush a Obama).

Palavras-chave: Estados Unidos; Geopolítica; Geoestratégia; Eurásia; OTAN.

Abstract

The papers' goal is to show the connection between the classical Anglo-Saxon geopolitical thought (Mahan, Mackinder and Spykman), the geostrategic formulations of Brzezinski and Kissinger during the Cold War and the Post Cold War era, and the United States strategic documents in this latter period. Such hypothesis is proved by the priority given to Eurasia

1 Coordenador e Professor Permanente da Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI) do Instituto de Economia (IE/UFRJ), Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) da área de Economia Política Internacional, da graduação de Relações Internacionais. Economista pelo IE/UFRJ (2004), Mestre (2005) e Doutor (2010) em Engenharia de Produção pela COPPE-UFRJ. Editor da revista Oikos — Revista de Economia Política Internacional. Membro do grupo de pesquisa "Poder Global e Geopolítica do Capitalismo".

Artigo submetido em 24/05/2018 e aprovado em 23/08/2018.





(East-West relations in the Northern Hemisphere), changing only the intensity of action in its different areas in due to historical conjuncture. At the same time, a permanent geostrategy of supremacy in America (Western Hemisphere) is also regarded. The research is based on the original bibliography of the authors and the analysis of selected strategic documents from all US governments in the Post Cold War between 1991-2016 (Bush to Obama).

Keywords: United States, Geopolitics, Geostrategy, Eurasia, NATO.

O homem de Estado que conduz a política externa só pode tomar em conta os valores de justiça, equidade e tolerância na medida em que contribuam ao objetivo de poder ou enquanto não interfiram nele. Pode utilizá-los como instrumentos que desde o ponto de vista moral justifiquem a aspiração de poder, porém deve rechaçá-los no instante em que sua aplicação se traduza em debilidade. Não se busca o poder para o alcance de valores morais, porém se utilizam os valores morais para facilitar a aquisição de poder.

(Spykman, 1942, p. 26, tradução nossa)²

Introdução

O eixo geográfico de orientação para a geoestratégia dos Estados Unidos é um tema fundamental no seu debate pós Guerra Fria. Quais seriam as relações fundamentais para os EUA? Norte-Sul, centrada no hemisfério ocidental ou América? Ou Leste-Oeste, centrada no hemisfério Norte ou nas relações da América do Norte com a Eurásia (KAPLAN, 2015)? Ao mesmo tempo, a dimensão ética aparece permanentemente nos debates sobre política externa dos EUA (ANDERSON, 2015).

O argumento central do artigo é de que há uma conexão entre o pensamento geopolítico clássico anglo-saxão (Mahan, Mackinder e Spykman), as formulações geoestratégicas de Brzezinski e Kissinger durante a Guerra Fria e o pós Guerra Fria, e os documentos estratégicos dos EUA nesse último período, até o governo Barack Obama (1991-2016). A hipótese principal é de que tal conexão se comprova através da prioridade atribuída à Eurásia (relações Leste-Oeste no hemisfério Norte), mudando somente a intensidade de atuação em diferentes áreas do continente em

2 “The statesman who conducts foreign policy can concern himself with values of justice, fairness, and tolerance only in the extent that they contribute to or do not interfere with the power objective. They can be used instrumentally as moral justification for the power quest, but they must be discarded the moment their application brings weakness. The search for power is not made for the achievement of moral values; moral values are used to facilitate the attainment of power”.





função da conjuntura histórica. Ao mesmo tempo, não se deixa de atentar para uma geoestratégia permanente de supremacia na América (hemisfério ocidental). A pesquisa se apoia em bibliografia original dos autores abordados e na análise de documentos estratégicos selecionados de todos os governos estadunidenses na era pós Guerra Fria. Kissinger e Brzezinski foram selecionados em razão de sua influência no debate geoestratégico e nos governos dos partidos Republicano e Democrata, respectivamente.

Vale ressaltar que, no debate geoestratégico estadunidense, tais posições se diferenciam de autores que defendem uma menor ou mesmo retirada da participação dos EUA na Eurásia (e na OTAN), como Mearsheimer e Walt (2016), no primeiro caso, ou Huntington (2005) e Kaplan (2015), no segundo — que defendem que a principal ameaça aos EUA viria de suas relações com o hemisfério ocidental, ou do México, em particular. No entanto, por razões de escopo e espaço, esse debate não será objeto desse artigo.

Para cumprir seu objetivo, o artigo se divide em 5 seções, além da introdução. A primeira resume a posição dos autores da geopolítica clássica anglo-saxã. A segunda sintetiza as visões de Brzezinski e Kissinger sobre a Guerra Fria. A terceira aborda a visão dos mesmos autores para a era pós Guerra Fria. A quarta seção apresenta uma análise dos documentos estratégicos selecionados. A última seção apresenta as considerações finais.

A geopolítica clássica: centralidade da Eurásia e hegemonia hemisférica

Mesmo antes da formação de um pensamento geopolítico, um dos pais-fundadores dos EUA, Alexander Hamilton (1787), em um dos seus artigos que formaram os *Federalist Papers*, aponta que da união das treze colônias emergiria um grande sistema capaz de equilibrar as relações de poder no Atlântico Norte e ditar os termos das relações entre o Velho e o Novo Mundo. A Doutrina Monroe, anunciada pelo presidente estadunidense ao congresso em 1823, explicitou a preocupação com a projeção de potências externas no hemisfério ocidental, e assim o perímetro de segurança dos EUA.

Mais especificamente, o debate da geopolítica clássica, especialmente os autores da escola anglo-saxã, trouxeram importantes contribuições para a formulação da geoestratégia estadunidense, assim como para o seu debate atual. Ao estudar a





evolução do domínio marítimo britânico como a fonte de sua supremacia global, o almirante estadunidense Mahan (1890) salienta a importância do domínio de ilhas transoceânicas, de passagens estratégicas e portos continentais para o controle de rotas marítimas estratégicas. Na verdade, esse é um dos pilares da política externa britânica, desde que abandonou sua política de tentar se expandir pelo continente europeu, após a guerra dos Cem Anos (1337-1453) contra a França. Ao pregar a necessidade do desenvolvimento do poder naval estadunidense, Mahan prescreveu como imprescindível no curto prazo o domínio do Mar do Caribe e do Golfo do México, assim como a construção de um canal transoceânico no istmo do Panamá sob o controle estadunidense, para que suas marinhas de guerra e mercante auferissem maior capacidade de mobilidade entre os oceanos Atlânticos e Pacífico, proporcionando maior segurança territorial e maior expansão produtiva-industrial e comercial. Assim, o autor justificou o imperialismo dos EUA na América Latina por questões de segurança e de expansão industrial-comercial. Ainda, no médio prazo, apontou que os EUA deveriam controlar o triângulo Panamá-Havaí-Alaska, para sua segurança no Pacífico, e emergir como um grande poder no Atlântico Norte.

Já o geógrafo britânico Mackinder (1904), ao formular sua teoria da supremacia do poder terrestre, apontou a Eurásia como o continente basilar para o equilíbrio ou disputa de poder global, por razões materiais: massa territorial, população, recursos econômicos e industriais e poder militar. Na sua visão, o Estado (ou aliança) que dominasse a Eurásia controlaria os rumos da política mundial. Na verdade, olhando para um autêntico domínio terrestre exercido pela Rússia na área central da Eurásia, e ainda vislumbrando a possibilidade de domínio ou aliança com a Alemanha na área central da Europa, o autor colocou em evidência um dos pilares da política externa britânica, praticados desde a contenção da expansão do Império Habsburgo nos séculos XV-XVI: estabelecer um poder dividido e equilibrado na Eurásia, sem deixar que nenhuma potência ou aliança alcance a supremacia. Ou ainda, o princípio da política de contenção nas bordas da Eurásia, para evitar que o poder terrestre se torne anfíbio.

Mas foi Spykman (1942) que sintetizou a geoestratégia estadunidense, partindo de sua posição geográfica. O autor a um só tempo justifica o intervencionismo (e a preocupação com o equilíbrio de poder) na Eurásia e a hegemonia no hemisfério ocidental. Spykman observa um paralelismo geográfico entre a América do Norte e a Eurásia, por terem a mesma vizinhança (Atlântico, Pacífico e Mar Ártico) e, portanto, se cercarem mutuamente, estando próximas e interligadas por





ilhas transoceânicas — ainda mais com o avanço do poder aéreo e das tecnologias que proporcionam maior raio de alcance para a agressão militar. Assim, os EUA seriam uma ilha transoceânica cercada pelas extremidades da Eurásia e deveria atuar permanentemente nessa área geográfica para promover seu equilíbrio de poder, além de dominar as ilhas transatlânticas e transpacíficas. Não interessaria uma federação da Europa formando um único ator com supremacia na região. Na América, hemisfério ocidental, a supremacia estadunidense não poderia ser ameaçada, dentro do seu objetivo mais amplo de segurança; não só na “América Mediterrânea” (Mar do Caribe e Golfo do México, incluindo Venezuela e Colômbia), mas também na “zona equidistante meridional” ao sul do Amazonas, para utilizar as referências espaciais de Spykman. Por haver um desequilíbrio de poder tão grande e revelado, e também pela proximidade e continuidade geográfica, a política estadunidense deveria ser de hegemonia, promovendo a permanente dependência política de seus Estados, e afastando a projeção e alianças de potências externas. Sobretudo, seria necessário dispor de seus recursos e territórios estratégicos por razões de segurança, formando um sistema autárquico, caso alguma potência ou aliança viesse a dominar a Eurásia.

Brzezinski e Kissinger: a geoestratégia na Guerra Fria

A Geopolítica de Contenção à expansão e à influência da União Soviética praticada pelos EUA durante a Guerra Fria, formulada por George Kennan em seu “longo telegrama” e colocada em ação inicialmente pela Doutrina Truman, seguiram a ideia de que a Eurásia seria o continente basilar na disputa de poder global, ainda que o presidente tenha se apoiado no discurso da luta do bem contra o mal. Do ponto de vista da segurança, isso se cristalizou na formação da Organização do Tratado da Aliança do Atlântico Norte (OTAN) em 1949. Na extremidade oriental da Eurásia, foram estabelecidos acordos de segurança bilaterais, após a Revolução Comunista na China em 1949 e a Guerra na Península da Coreia iniciada em 1950. Brzezinski e Kissinger formularam visões geoestratégicas e guias de ação para os EUA nesse sentido, mantendo o foco geopolítico na Eurásia.

Brzezinski (1986), em *Game Plan*, apontou a Eurásia como o continente basilar na confrontação entre EUA e URSS. Ainda, atribuiu uma razão geográfica para o conflito e seus possíveis desdobramentos, ao afirmar que se tratava de uma colisão entre uma potência marítima transoceânica, que passou a identificar





as bordas da Eurásia como seu perímetro de segurança e área de atuação, e um poder terrestre transcontinental, que tinha como imperativo geoestratégico a expansão para essa mesma área da Eurásia em busca de uma saída para os “mares quentes”. A primeira tentava conter a segunda e confiná-la no interior da Eurásia, enquanto a segunda buscava expulsar a primeira da Eurásia e isolá-la no continente americano.

Para o autor, tal rivalidade pela Eurásia se desenvolveu em três frentes estratégicas, originadas em diferentes momentos, a saber: na extremidade ocidental da Eurásia, entre 1947-1949, com a tentativa de ascensão comunista na Grécia e na Turquia e a Crise de Berlim; na extremidade oriental da Eurásia, originada com a Revolução Comunista na China em 1949 e a Guerra da Coreia em 1950; a frente do Sudoeste Asiático, envolvendo o Oriente Médio, impulsionada em 1979 pela invasão soviética ao Afeganistão e pela Revolução Islâmica no Irã. O controle dessa última área seria crucial para o poder de barganha e influência dos EUA sobre as demais em razão de sua importância para o abastecimento de petróleo, não só dos EUA, mas para os aliados. Seu controle possibilita aos EUA a capacidade de atuar como uma espécie de garantidor do acesso aos bens energéticos — ou do funcionamento do “mercado”, além de negar acesso a rivais revelados ou potenciais. Isso se cristalizou na chamada Doutrina Carter formulada por Brzezinski como seu assessor de segurança, sintetizada pelo presidente no seu discurso ao congresso em 1980 (KLARE, 2005).

Embora não desenvolva suas reflexões fundamentadas em fatores geográficos, mas em termos de balança de poder, Kissinger (1994), em *Diplomacia*, destaca a importância da estratégia estadunidense para a Eurásia como um elemento basilar para sua supremacia e rivalidade diante da URSS. Na referida obra, destaca que, a partir da percepção de temor mútuo entre URSS e China, formulou e trabalhou junto ao presidente Nixon na diplomacia triangular como estratégia geopolítica dos EUA frente à URSS e à China, aproximando os EUA da última.

Ambos, Brzezinski e Kissinger, encaram a supremacia hemisférica dos EUA como um fator permanente na sua geoestratégia no âmbito da Guerra Fria. Portanto, a América Latina é vista como uma área periférica, mas de intervenção contínua dos EUA. Vale colocar em relevo as formulações de James Burnham (1947), na qual a visão geopolítica de contenção é ampliada para regiões mais periféricas onde a penetração do comunismo se caracterizaria pela criação de redes de subversão. Nessas áreas e países, os EUA deveriam atuar apoiando a contenção da guerra revolucionária e insurrecional.





Brzezinski e Kissinger: a geoestratégia dos EUA no pós Guerra Fria

No debate geoestratégico dos EUA no século XXI, Brzezinski e Kissinger seguem apontando a centralidade das relações Leste-Oeste em suas análises geoestratégicas, ou seja, entre os países do hemisfério norte. Mais especificamente, o equilíbrio de poder na Eurásia a ser promovido pelos EUA segue como decisivo. Mas, dependendo da conjuntura, atribuem foco e intensidade de atuação estratégica estadunidense diferenciada para as áreas da Eurásia, conjugando tática e estratégia.

No livro *Strategic Vision, assim como no artigo Balancing the East, Upgrading the West — U.S. Grand Strategy in an Age of Upheaval*, Brzezinski (2012a; 2012b) aponta desafios e caminhos para que os EUA mantenham sua posição de primazia. Quanto às recomendações, o autor começa deixando claro que é fundamental promover um equilíbrio geopolítico novo e estável na Eurásia, “de longe, o continente mais importante do mundo” (BRZEZINSKI, 2012a, p.130), geopoliticamente axial por questões materiais, citando Mackinder. Na sua visão, os EUA desperdiçaram a oportunidade de avançar no vácuo de poder pós Guerra Fria, quando emergiu como único superpoder global. Após os ataques de 11 de setembro de 2001, a “guerra ao terror” de George W. Bush teria transformado os EUA num “Estado cruzadista”, deixando-o despreparado para encarar os novos desafios geopolíticos do século XXI e carente de uma visão estratégica de longo prazo, o que levou a uma deterioração do seu poder relativo. Ao mesmo tempo, afirma que o presidente Obama não teria promovido as mudanças necessárias para estabelecer uma visão de longo prazo (BRZEZINSKI, 2012a, p. 122). A Europa está menos unida e mais fraca (se tornou uma extensão do Ocidente, sem visão estratégica e dependente militarmente dos EUA), enquanto Turquia e Rússia ficaram à margem da comunidade ocidental, e no Oriente a China tem crescido em termos econômicos, políticos e militares, criando rivalidades reais e potenciais. Assim, para Brzezinski, atualmente a Eurásia apresenta volatilidades que a colocam como a arena central da geopolítica global, onde: (1) as ameaças imediatas provém do leste do Canal de Suez, do oeste da província chinesa de Xinjiang, e da fronteira sul pós soviética (do Cáucaso e da Ásia Central); (2) o desafio de longo prazo é a contínua mudança do centro de gravidade (distribuição de poder global) do Ocidente para o Oriente, da Europa para a Ásia, e possivelmente dos EUA para a China. Essa impõe a necessidade de uma visão geoestratégica de longo prazo visando a promoção de um equilíbrio de poder transcontinental na Eurásia (BRZEZINSKI, 2012a, p.123).





Para isso, Brzezinski propõe que os EUA devem atuar como o promotor e garantidor de um renovado “Ocidente Ampliado” (*Larger West*), envolvendo a Turquia e a Rússia, de forma gradual, por meio de um processo de democratização e eventualmente aderindo às normas do “Ocidente”. Esse objetivo de longo prazo poderia ser alcançado no segundo quarto do século XXI. A Turquia se destacaria por sua influência histórica na área do antigo Império Otomano, por atuar como uma ponte de acesso da Europa ao Mar Cáspio e à Ásia Central (via aliança com Geórgia e Azerbaijão), que são áreas disputadas com a Rússia, e por ter sido em parte já incorporada ao Ocidente através da OTAN. A relevância da Rússia se deve à sua posição geográfica central e transcontinental na Eurásia, e por ter em sua orientação geoestratégica a retomada do *status* de antigo império, que busca influência sobre a Ásia Central e sobre parte da Europa dividida. Assim, nessa tarefa, a liderança dos EUA na OTAN seria imprescindível, assim como trabalhar por uma Europa unida, fomentando a cooperação entre seus atores chave.

Outro tabuleiro seria o “Oriente Complexo”, na região Ásia-Pacífico, onde os EUA deveriam atuar como um promotor do equilíbrio regional de “um novo oriente estável e cooperativo”. Para ele, por seu peso econômico e demográfico frente a uma Europa declinante, essa região é crucial para a estabilidade global. No entanto, apresenta enorme potencial de eclodir um conflito local que pode arrastar os EUA e levar a uma guerra maior. Isso se deve às disputas pelo posto de maior potência regional, combinado com ressentimentos, desconfianças, contenciosos e conflitos históricos, envolvendo também aliados estratégicos dos EUA (BRZEZINSKI, 2012a, p.157-158). Para Brzezinski, as ambições chinesas se tornam cada vez mais claras, assentadas em assertividade nacionalista, modernização nacional e paciência histórica, que despertam medo e rivalidades históricas com Japão e Índia, por exemplo. Assim, os EUA deveriam ajudar os países a evitar uma batalha pelo domínio da região, mediando conflitos e promovendo o equilíbrio entre rivais. Mas alerta que os EUA não podem mais impor um equilíbrio de poder à região (BRZEZINSKI, 2012a, p.131, 161). Mas, para ele, embora seja apontada frequentemente como a sucessora dos EUA, a China não estaria preparada, disposta ou interessada em assumir o papel global dos EUA. Pelo contrário, busca maior influência, de forma paciente, cautelosa e não conflitante, entendendo que um rápido declínio dos EUA levaria a uma crise global que não a interessaria, já que o país tira proveito da ordem promovida pelos EUA sem incorrer nos seus custos. Até porque sua geografia possibilita um





possível cerco por parte dos rivais vizinhos (BRZEZINSKI, 2012a, p.79-89, 119).

Na visão de Brzezinski (2012a), os EUA deveriam se aproximar da China, e não só diminuir as possibilidades de um conflito EUA-China, mas também trabalhar para que não haja erros de cálculo e conflitos entre Japão e China, China e Índia e China e Rússia. Devem buscar estabelecer um triângulo estratégico de cooperação entre EUA-Japão-China, envolvendo uma duradoura reconciliação entre China e Japão, e atuar dentro do princípio de que os EUA devem manter obrigações com Japão e Coreia do Sul, mas, ao mesmo tempo, não permitindo ser arrastado para uma guerra entre potências asiáticas. Aponta que, nesse quadro conflitivo potencial, sua estabilidade depende em parte de como os EUA vão lidar com dois triângulos regionais sobrepostos centrados na China, onde ele pode ser um ator chave para alterar equilíbrios e resultados (BRZEZINSKI, 2012a, p.162). Primeiro, o triângulo China-Índia-Paquistão, que envolve a primazia na Ásia entre os dois primeiros, numa relação inerentemente competitiva e antagônica, tendo o terceiro como ponto regional de contenção. Nesse caso, o papel dos EUA deve ser cauteloso e prudente, especialmente na aliança com a Índia, evitando envolvimento militar, para não despertar ou legitimar uma hostilidade nacionalista chinesa, que inclusive interessaria à Rússia. A conveniência de tal postura já não ficaria clara no segundo triângulo, China-Japão-Coreia do Sul, no Sudeste da Ásia, por envolver a questão da primazia da China frente à posição dos EUA no Pacífico. De qualquer forma, um Japão fortalecido e ativo traria uma contribuição importante para a estabilidade global.

Por fim, Brzezinski (2012a, p.181) afirma que, se os EUA forem bem-sucedidos no Ocidente, formando uma ampla zona de cooperação democrática e estável da América do Norte à Europa, estendendo-se através da Eurásia (eventualmente envolvendo Rússia e Turquia) na direção do Japão e da Coreia do Sul, elevaria o apelo dos princípios centrais do Ocidente frente a outras culturas, encorajando a emergência de uma cultura política democrática universal.

Kissinger (2014, p. 374), em *Word Order*, aponta que os EUA precisam de uma estratégia e de uma diplomacia à altura para manter sua supremacia diante da complexidade da(s) ordem(s) internacional(is) atual(is). Ao destacar a importância geopolítica e histórica da parceria atlântica para os EUA, Kissinger assinala que é fundamental sua renovação e continuidade, assim como apoiar a União Europeia e evitar que ela desande para um vácuo político, pois:





Separados da Europa no plano da política, da economia e da defesa, os Estados Unidos, em termos geopolíticos, se tornariam uma ilha ao largo da Eurásia, e a própria Europa poderia ser um prolongamento das extensões da Ásia e do Oriente Médio (KISSINGER, 2014, p.99-100).

Kissinger aponta que a ordem internacional na Ásia é historicamente caracterizada pela participação de potências externas, atualmente marcada por uma “variedade de grupos multilaterais e mecanismos bilaterais” (KISSINGER, 2014, p. 210-211), alguns puramente regionais e alguns com participação inclusive dos EUA ou da Rússia. Na opinião do autor, a região apresenta uma complexidade geoestratégica por conta de suas rivalidades regionais e apresenta duas balanças de poder: uma no Sul e outra no Leste. Embora tenha procurado não tratar da balança do Sul após sua retirada do Afeganistão, para ele, os EUA não poderão deixar de atuar na mesma, pois deixariam um vácuo de poder para expansionismos e rivalidades que levaria à confrontação (KISSINGER, 2014, p.212-213). Já no Leste da Ásia, aponta que os EUA não são tanto um promotor quanto parte integral do equilíbrio. Há vários equilíbrios nessa área, inclusive um entre EUA, Japão e China. Para ele, a atuação dos EUA exigirá moderação, força e legitimidade, combinando equilíbrio de poder com o conceito de parceria, para evitar uma confrontação militar ou uma hegemonia chinesa.

Sobre as relações EUA-China, na visão de Kissinger, mesmo que os EUA declinem, os líderes estatais chineses sabem que preservarão muito do seu poder. Para ele, nenhum país sozinho tem a capacidade de exercer o papel de liderança dos EUA. Mas percebe que a China representa um desafio estrutural na distribuição de poder global. Por isso, é preciso evitar uma tragédia, como as guerras hegemônicas que ocorreram na Europa no início do século XX. A relação entre EUA e China deve ser regida pela busca de equilíbrio baseado tanto no poder quanto na legitimidade. Os EUA não podem deixar de ter um olho na balança de poder ao buscar normas para estabelecer legitimidade e cooperação, e vice-versa (KISSINGER, 2014).

Assim, Brzezinski e Kissinger atribuem importância à atuação permanente dos EUA na Eurásia e na OTAN, embora o primeiro se mostre um legítimo herdeiro da geopolítica clássica, enquanto o segundo baseie mais sua análise em uma política de equilíbrio de poder global. A atuação no Oriente Médio também aparece como importante para ambos: no sentido de garantir o abastecimento dos aliados e negar acesso a rivais potenciais ou revelados, auferindo maior poder de barganha, não importando os custos econômicos de tais ações, que são superados pelos ganhos





estratégicos. Se a China se aproveita da presença militar e estabilidade patrocinada pelos EUA na região, a partir da visão de Michael Klare (2008), podemos interpretar que seu controle, especialmente em momentos de crise e conflitos, é fundamental politicamente. É importante ressaltar que, nas análises geoestratégicas tanto de Brzezinski quanto de Kissinger, as preocupações centrais (prioridades) são discutir e delinear objetivos geoestratégicos (de segurança) que não devem ser limitados por debates economicistas e orçamentários, o que seria inadequado, já que os EUA é o país emissor da moeda internacional sem lastro. Ainda que Brzezinski (2012a) vislumbre que o endividamento dos EUA diante de um crescente credor que é um potencial contestador de sua posição de supremacia, a China, poderia levar a uma vulnerabilidade e a um questionamento da hegemonia estadunidense e de sua moeda internacional no longo prazo.

Sobre o continente americano, e a América Latina, ambos autores apontam como imprescindível a hegemonia estadunidense, e deve ter atenção permanente no seu cálculo estratégico, embora o foco principal seja a Eurásia. Assim, a projeção de potências externas deve obter uma atenção e ações cuidadosas por parte dos EUA, principalmente para não despertar hostilidades por parte dos governos (com apelo em suas sociedades) dos demais países do continente. Sobre o México, Brzezinski (2012a) afirma que os EUA deveriam cooperar pelo desenvolvimento através do NAFTA e pela segurança através do apoio ao combate aos cartéis de drogas. Mas alerta que um EUA declinante levaria a um nacionalismo protecionista e anti-imigração estadunidense e a um revanchismo e a reivindicações de territórios perdidos por parte do México. Nesse contexto, a China desempenharia um papel mais relevante no hemisfério ocidental.

Vale destacar que Brzezinski e Kissinger divergem em suas visões sobre as relações EUA-China e EUA-Rússia. Kissinger (2014) destaca as relações triangulares com China e Japão e com Rússia e China. Ele critica a demonização da Rússia. Afirma que essa deve ser abordada como uma grande potência na estratégia e nas negociações diplomáticas pelos EUA, adaptando-se (e não dando um “reset”) às circunstâncias atuais. Assim, os EUA não podem chegar e impor um “plano pronto”, tampouco encarar a Rússia como um membro potencial e natural da OTAN, que aderiria automaticamente às regras do chamado Ocidente (KISSINGER, 2016b). É preciso entender a história e a natureza da insegurança russa, assim como sua importância geográfica, órbita de influência e natureza expansionista. Só assim é possível estabelecer relações que busquem reconhecer suas características especiais, mas também compreender as necessidades dos EUA. Para Kissinger, “O





objetivo deve ser encontrar uma diplomacia para integrar a Rússia a uma ordem mundial que deixe margem para cooperação“ (KISSINGER, 2016a, tradução nossa).³

Kissinger argumenta sobre a possibilidade de uma geopolítica triangular EUA-Rússia-China, com os EUA se aproximando do vértice mais fraco (Rússia) para se contrapor ao mais forte (China), nos moldes da estratégia praticada por Nixon-Kissinger frente à URSS. Atualmente, o desafio estrutural para os EUA está na China. Por isso, “Na emergente ordem multipolar, a Rússia deve ser vista como um elemento essencial de qualquer novo equilíbrio global, não preliminarmente como uma ameaça aos Estados Unidos” (KISSINGER, 2016c, tradução nossa).⁴ Deve-se ter em conta que Kissinger não acredita que China e Rússia possam estabelecer uma reaproximação duradoura devido às suas naturezas. Na sua visão, se a Rússia mostra claramente querer isso, é em parte porque os EUA não lhe deixaram escolha. Finalmente, para Kissinger

... o desafio da China é um problema muito mais sutil que aquele colocado pela União Soviética. O problema soviético era em grande parte estratégico. Esta é uma questão cultural: podem duas civilizações que não pensam de forma igual, pelo menos até agora, chegar a uma fórmula de coexistência que produza ordem mundial? (KISSINGER, 2015, tradução nossa).⁵

Já Brzezinski, a partir da crise de 2008, passou a advogar a formação de um G2 (*group of two*) informal entre China e EUA, baseado na interdependência e interesse comum entre ambos, cooperando em uma espécie de hegemonia compartilhada, na qual os Estados Unidos reconhecessem a importância econômica chinesa — e da prática de um keynesianismo orientado a impulsionar a economia estadunidense — enquanto os EUA mantêm seu papel de supremacia político-militar e tecnológica (BRZEZINSKI, 2009). Em sua obra, as possibilidades de uma parceria e cooperação entre EUA e Rússia aparecem sempre como remotas, devido aos antagonismos geográficos e consequentes divergências geopolíticas, explicitados, por exemplo, após a crise da Ucrânia (BRZEZINSKI, 1986; 2012).

3 “The goal should be to find a diplomacy to integrate Russia into a world order which leaves scope for cooperation”.

4 “In the emerging multipolar order, Russia should be perceived as an essential element of any new global equilibrium, not primarily as a threat to the United States”.

5 “... the challenge of China is a much subtler problem than that of the Soviet Union. The Soviet problem was largely strategic. This is a cultural issue: Can two civilizations that do not, at least as yet, think alike come to a coexistence formula that produces world order?”





A geoestratégia dos EUA: sua continuidade pós Guerra Fria

Esta seção se dedica à geoestratégia estadunidense pós Guerra Fria revelada em documentos estratégicos de Estado selecionados, com destaque à relação com a Eurásia e a América Latina, a partir de objetivos, interesses e ameaças apresentados.

Com o fim da Guerra Fria, da dissolução da URSS e do bloco socialista, os EUA deixavam de possuir uma ameaça clara a combater que legitimasse seus altos gastos militares e presença militar global. Assim, seria preciso identificar novas ameaças que fossem palatáveis dentro e fora das suas fronteiras. Olhando para a OTAN, a questão se torna ainda mais complexa, visto que foi criada sob a liderança dos EUA no âmbito da Doutrina Truman com a missão de conter o avanço socialista-soviético na Europa. Ao mesmo tempo, representa um instrumento para a presença e controle militar estadunidense na região. Assim, do ângulo da geoestratégia dos EUA, era preciso dar um novo sentido à organização.

Nesse momento, os EUA começaram a promover a retórica de que o mundo pós Guerra Fria seria pacífico, livre de disputas e conflitos interestatais globais, apenas com algumas conturbações regionais. Ao mesmo tempo, elegeram como novas ameaças à paz e à estabilidade global as de caráter não estatais, como o narcotráfico, catástrofes ambientais, inimigos do meio ambiente, fluxos migratórios conturbadores, o terrorismo de grupos islâmicos radicados e espalhados em diferentes países — que posteriormente configurariam o terrorismo global —, mas também Estados (ou líderes) violadores de direitos humanos e da democracia, os Estados “irresponsáveis” que viessem a apoiar grupos terroristas, ou Estados falidos cuja fraqueza favorecesse o surgimento e manutenção de tais grupos em seus territórios. Especificamente na América Latina, o discurso sobre o combate ao narcoterrorismo ganhou maior ênfase por conta da adesão e legitimidade entre os governos da região dos anos de 1990, na sua maioria alinhados à Washington.

Confeccionado no governo republicano de George H. W. Bush (1989-1993), o documento *National Military Strategy of the United States — NMS*, de 1991 (USA, 1991), sublinhou a importância de tais ameaças. E, assim, a agenda de segurança baseada em novas ameaças que os EUA promoveriam através de organizações multilaterais regionais, como a OTAN e OEA, e na ONU, no âmbito global. Com otimismo, anuncia o surgimento de uma nova era a partir da derrocada do socialismo e do sucesso na Guerra do Golfo, através de uma ação militar extremamente bem-sucedida autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU,





orquestrada pelos EUA e mostrando sua superioridade militar e capacidade de liderança em uma ordem unipolar.

No entanto, uma avaliação mais acurada do NMS-1991 revela que a disputa interestatal segue tendo papel central nos objetivos militares estadunidenses, mais especificamente no sentido de minar a possibilidade do surgimento de potências regionais e desafiantes globais em um cenário global incerto (de transição) pós Guerra Fria⁶. O objetivo de preservar a confiança na capacidade dos EUA de prevenir qualquer perigo real de ameaçá-lo ou competir militarmente aparece como decisivo. Com grande foco na promoção do equilíbrio regional e em disputas interestatais, revela-se uma preocupação em manter a Europa Ocidental unida, mas, em termos de forças militares e identidade de segurança, cada vez mais atrelada à OTAN, sob a tutela dos EUA — e não formando uma força própria independente. Especificamente sobre a Alemanha, fica claro o objetivo de mantê-la como um protetorado militar dos EUA, combinado a um protagonismo econômico e político regional. A Europa, sob a órbita da OTAN, seria importante para aproveitar as oportunidades do vácuo de poder deixado no Leste Europeu pelo fim da URSS.

Quanto ao Japão e à Ásia-Pacífico, o NMS-1991 aponta como objetivo reforçar os laços militares bilaterais, reconhecendo o papel de protagonista do país do ponto de vista econômico, mas, ao mesmo tempo, impedindo sua remilitarização — nesse momento, a China ainda não mostrava a pujança dos anos 2000.

Sobre a Rússia, herdeira do arsenal nuclear soviético, o documento revela a crença na persistência de rivalidades e aponta a necessidade de evitar que ela volte a ser o que era quarenta anos antes, com sua robustez militar competitiva. Ou seja, seria preciso conter sua remilitarização, ao mesmo tempo buscando promover sua democracia.

Ainda, o NMS-1991 reafirma a preocupação permanente com o hemisfério ocidental na direção de uma política de segurança em que as forças militares na América Latina tenham sua capacidade restringida à autodefesa, combater o narcotráfico, atuar em assistência a catástrofes e manter a paz internacional (consistente com os princípios e missões da OEA e da ONU), onde temas como direitos humanos e florescimento e manutenção de democracias são repetidos por

6 “No Golfo, vimos os Estados Unidos desempenhando o papel sonhado por seus fundadores, sendo a nação líder do mundo orquestrando e sancionando a ação coletiva contra a agressão. Mas ainda nos mantemos em um período de transição”. No original, “*In the gulf, we saw the United States playing the role dreamed of by its founders, with the world’s leading nation orchestrating and sanctioning collective action against aggression. But we still remain in a period of transition*” (USA, 1991, p. 5, tradução nossa).





diversas vezes. A agenda hemisférica dos EUA busca proliferar a noção de que as ameaças à segurança dos países latino-americanos se originariam de inimigos internos ou atores transnacionais difusos.

A importância da promoção de uma agenda de livre-comércio e, de forma mais ampla, de liberalização econômica, é amplamente citada no documento, e persiste nos documentos dos governos posteriores aqui abordados. Nos países periféricos, a combinação de uma agenda de liberalização econômica, que levaria à sua desindustrialização e menor capacidade de gerar tecnologias de ponta, com uma agenda de segurança voltada a inimigos internos moldando suas forças armadas, levaria inevitavelmente à dependência e inferioridade no campo bélico em relação aos EUA.

Do ponto de vista das visões de Brzezinski e Kissinger e da herança geopolítica clássica anglo-saxã, é importante notar que os documentos abordados do governo republicano de Bush revelam-se congruentes ao destacar o foco nas disputas interestatais e na Eurásia, a importância das relações com a Europa sob a tutela da OTAN e dos EUA, a desconfiança em relação a um possível ressurgimento da Rússia como rival geopolítico histórico, o controle do Oriente Médio e do Sudeste da Ásia, tutelando o Japão, e a supremacia hemisférica na América. Toda retórica sobre novas ameaças aponta para a necessidade de um discurso ético e legitimador de uma política mais ampla de manutenção da supremacia, de altos gastos e presença militar global.

Na verdade, a década de 1990 não foi pacífica, mas um período caracterizado por várias intervenções militares, por exemplo, na antiga Iugoslávia e na Somália (além da intervenção no Golfo já citada), muitas sob o manto de causas humanitárias, especialmente durante o governo democrata de Bill Clinton (1993-2001).

Os documentos *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* de 1994 e de 1996 confirmam a mudança retórica quanto às ameaças a serem combatidas pelos EUA com o fim da Guerra Fria, mas tornando-as mais diversas, apontando: os conflitos étnicos e os *rogue states* que colocam ameaças à estabilidade regional em várias partes do globo, a proliferação de armas nucleares como um desafio maior, a degradação ambiental e o crescimento demográfico ameaçando a estabilidade política de vários países e regiões, além de sublinhar a importância do combate ao narcotráfico, da promoção da democracia e dos direitos humanos. Embora tenha como pano de fundo um discurso multilateralista, que prima pelo papel dos organismos internacionais e pela “governança global”, os documentos revelam como objetivos centrais dos EUA, que se reforçam mutuamente:





a confiança nas suas forças militares, sua revitalização econômica e a promoção da democracia. Observa as oportunidades sem precedentes apresentadas aos EUA pela assimetria de poder no sistema internacional pós Guerra Fria. No entanto, aponta que “Mesmo com o fim da Guerra Fria, nossa nação precisa manter forças militares suficientes para deter diversas ameaças e, quando necessário, lutar e vencer nossos adversários” (USA, 1994, p.ii, tradução nossa).⁷ Mais adiante, o documento aponta que a Rússia possui um futuro incerto e que a China mantém um regime repressivo, mesmo assumindo um papel mais importante em temas econômicos e políticos internacionais. Isso reforçaria o imperativo estratégico de atuar na Eurásia, condizente com as visões de Brzezinski e Kissinger herdadas da geopolítica clássica. Ainda, nesse mesmo sentido, os documentos tratam da atuação em diferentes áreas da Eurásia, na OTAN e no hemisfério ocidental, com o objetivo de manter a supremacia estadunidense no pós Guerra Fria.

Com o objetivo de promover a paz e a estabilidade em diferentes partes do planeta, os documentos observam a importância da parceria transatlântica no âmbito da OTAN, sob a liderança dos EUA, assim como seu papel na promoção de tratados de livre-comércio. Destaca que Clinton convocou uma reunião de cúpula da OTAN, em janeiro de 1994, que aprovou a *Partnership For Peace*, fundamental para reforçar os laços transatlânticos e promover a estabilidade da Europa. Ambos os documentos citados do governo Clinton afirmam que a estabilidade europeia é vital para a segurança dos EUA. Esse deve ter como elemento mais importante na sua estratégia na Europa a promoção da segurança através de cooperação e fortalecimento militares, ajudando a confirmar o papel central da OTAN na Europa, pois “A Guerra Fria acabou, mas a guerra em si não acabou” (USA, 1994, p. 21, tradução nossa).⁸ Assinala a oportunidade sem precedentes de contribuir em favor de uma Europa livre e unida, mas que seja cooperativa com os EUA. O objetivo de levar a agenda de “novas ameaças” à OTAN já estava claro nas intervenções dos anos de 1990: “Actualmente, a OTAN desempenha um papel crucial, ajudando a gerir conflitos étnicos e nacionais na Europa. Com a liderança dos EUA, a OTAN proveu a força por detrás dos esforços para a consecução de um acordo pacífico na antiga Jugoslávia” (USA, 1996, p. 32, tradução nossa).⁹ Nesse sentido, afirma

7 “Even with the Cold War over, our nation must maintain military forces that are sufficient to deter diverse threats and, when necessary, to fight and win against our adversaries”.

8 “The Cold War is over, but war itself is not over”.

9 “Today, NATO plays a crucial role helping to manage ethnic and national conflict in Europe. With U.S. leadership, NATO has provided the muscle behind efforts to bring about a peaceful settlement in the former Yugoslavia”.





o objetivo de ampliar a OTAN e levar a democracia em direção ao leste, para a área antes influenciada pela URSS.

Ao destacar que o Leste da Ásia é uma região de crescente importância para a prosperidade e segurança dos EUA, o documento aponta que Clinton busca uma estratégia integradora de uma “nova comunidade do Pacífico”, “que liga os requisitos de segurança às realidades econômicas e nossa preocupação com a democracia e os direitos humanos” (USA, 1994, p. 21, tradução nossa).¹⁰ A pedra angular dessa política seria o aprofundamento de laços bilaterais com aliados (como Japão, Coreia do Sul, Austrália, Tailândia e Filipinas), combinado com a continuidade da presença militar estadunidense.

Quanto à segurança hemisférica, a parte do documento de 1994 chamada *Integrated Regional Approaches: the Western Hemisphere* promove o foco nas novas ameaças e na democracia, assim como a Cúpula das Américas e as Conferências de Ministros da Defesa seriam os instrumentos de difusão dessa agenda. Ainda, comemora a criação do NAFTA em 1994.

Voltando ao tema da OTAN, sua “nova doutrina” pós Guerra Fria foi anunciada durante a comemoração dos seus 50 anos. Um dos itens do capítulo quinto do documento *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement* revelou o novo conceito estratégico da OTAN:

Desdobrar e sustentar capacidades expedicionárias para operações militares além da área abrangida pelo tratado quando requerido para impedir um ataque na área abrangida pelo Tratado ou para proteger os direitos e outros interesses vitais dos membros da Aliança. (NATO, 2020, tradução nossa)¹¹

Assim, foram flexibilizadas tanto a área geográfica de atuação quanto as ameaças a serem combatidas, que passam a ser subjetivas e imprecisas, de acordo com o que seus membros identificarem ou interpretarem. É nesse quadro que observamos a expansão da OTAN para o leste (assim como a da União Europeia), sob o comando dos EUA, incluindo antigos membros do Pacto de Varsóvia, numa área observada pela Rússia como de interesse estratégico. Tal manobra geopolítica, mais uma vez, segue os preceitos da geopolítica clássica, presentes nas visões de Brzezinski e Kissinger ao abordarem a rivalidade geopolítica com a Rússia e a importância da Eurásia.

¹⁰ “...which links security requirements with economic realities and our concern for democracy and human rights”.

¹¹ “Deploy and sustain expeditionary capabilities for military operations beyond the treaty area when required to prevent an attack on the treaty area or to protect the legal rights and other vital interests of Alliance members”.





A preocupação com a dependência energética externa dos EUA aparece no documento de 1998, *A National Security Strategy for a New Century*, destacada na seção “*Providing for energy security*”:

Os Estados Unidos dependem do petróleo para cerca de 40% de suas necessidades de energia primária e cerca de metade de nossas necessidades de petróleo são atendidas com importações. Embora importemos menos de 10% das exportações do Golfo Pérsico, nossos aliados na Europa e no Japão representam cerca de 85% dessas exportações, ressaltando assim a importância estratégica contínua da região. (USA, 1998, p.32, tradução nossa)¹²

Tal quadro reforça a importância da Eurásia e do Oriente Médio. Na verdade, reflete uma dinâmica histórica de crescente dependência de importações de petróleo, assim como a preocupação com o papel de “guardião” do abastecimento dos aliados como um mecanismo de influência política, realçada na seção anterior. Por isso, tanto Brzezinski quanto Kissinger apontam a importância de os EUA permanecerem e participarem ativamente da política no Oriente Médio. Klare (2005, p. 13) destaca que, em 1973, as importações de petróleo dos EUA ultrapassaram a marca de 30% do consumo interno; em 1976, alcançaram 40%; atingindo 45% em 1977. Nesse âmbito, com a invasão soviética ao Afeganistão e a revolução iraniana em 1979, foi lançada a Doutrina Carter, e o Comando Central dos EUA foi criado em 1983 para atuar no Oriente Médio. Em 1997, as importações chegaram a 49% do abastecimento interno e, em 1998, ultrapassam a barreira dos 50%, um marco, digamos, psicológico, perto da chegada do século XXI. Na interpretação de Klare (2008), desde a Segunda Guerra Mundial, quando os EUA atuaram como principal abastecedor petrolífero das potências aliadas, a Doutrina Carter seguiu e seguirá guiando a estratégia estadunidense, na qual a segurança energética é vista como um tema de segurança nacional, e não como um tema econômico — reforçando que suas máquinas militares são movidas predominantemente a petróleo.

O republicano George W. Bush (2001-2009) chega ao poder comprometido com as prioridades estabelecidas pelo grupo neoconservador do *think tank* “*Project for the New America Century*” (PNAC), que passaram a guiar a geoestratégia estadunidense: aumentar gastos com defesa, promover a “liberdade política” em todo o mundo e preservar e estender uma ordem internacional amigável.

12 “*The United States depends on oil for about 40 percent of its primary energy needs and roughly half of our oil needs are met with imports. Although we import less than 10% of Persian Gulf exports, our allies in Europe and Japan account for about 85% of these exports, thus underscoring the continued strategic importance of the region*”.





Sobretudo, ganha destaque o objetivo de aumentar os fluxos de petróleo e gás do exterior, diante do problema de segurança energética (e da redução de estoques) dos EUA, cujas importações eram responsáveis por mais da metade do consumo interno e mais de 30% do déficit comercial. Tais prioridades podem ser buscadas de forma coadunada e sinérgica, por isso mostram organicidade e, em termos políticos, ganharam maior legitimidade retórica e viabilidade de perseguição após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001.

Em 2002, o documento *National Security Strategy* explicitou a doutrina de “ataques preventivos”, que deu maior flexibilidade para a atuação militar dos EUA, desde que identificassem unilateralmente uma ameaça potencial atrelada à atuação de grupos terroristas, em qualquer parte ou território nacional do globo. O discurso unilateralista neoconservador, que via o multilateralismo como uma demonstração de fraqueza, ganha força como um discurso ético de luta contra o mal, legitimador de uma intervenção global: “Milhares de terroristas treinados permanecem à solta com células na América do Norte, América do Sul, Europa, África, Oriente Médio e toda a Ásia.” (USA, 2002, p. 5, tradução nossa).¹³

A importância da OTAN como uma espécie de força militar global da ONU, sob a tutela e incorporando a agenda de segurança dos EUA, é reforçada no governo Bush, como afirma o documento da estratégia nacional de 2006 (USA, 2006, p. 35-38). Ao mesmo tempo, deixa pistas de que intervenções militares, com ou sem o consentimento da ONU, em áreas ricas em petróleo ou rotas estratégicas podem ser necessárias.

A dependência mundial desses poucos fornecedores não é responsável nem sustentável a longo prazo. A chave para garantir nossa segurança energética é diversificar as regiões de onde vêm os recursos energéticos e os tipos de recursos energéticos de que dependemos. A Administração trabalhará com países ricos em recursos para aumentar sua abertura, transparência e estado de direito. Isso promoverá uma governança democrática efetiva e atrairá o investimento essencial para o desenvolvimento de seus recursos e a expansão da gama de fornecedores de energia. (USA, 2006, p.37, tradução nossa)¹⁴

13 “Thousands of trained terrorists remain at large with cells in North America, South America, Europe, Africa, the Middle East, and across Asia”.

14 “The world’s dependence on these few suppliers is neither responsible nor sustainable over the long term. The key to ensuring our energy security is diversity in the regions from which energy resources come and in the types of energy resources on which we rely. The Administration will work with resource-rich countries to increase their openness, transparency, and rule of law. This will promote effective democratic governance and attract the investment essential to developing their resources and expanding the range of energy suppliers”.





Assim como nas recomendações de Brzezinski e Kissinger, os documentos estratégicos do governo Bush destacam a importância da atuação política e militar dos EUA na Eurásia, como continente basilar, mas com maior ênfase no Oriente Médio, devido a questões conjunturais — como a necessidade de controlar o acesso a fontes energéticas e combater o terrorismo. É interessante ressaltar que, nesse período, já se destacam mudanças importantes. Uma delas, a clara ascensão econômica da China e da Índia, com elevadas taxas de crescimento do PIB, em média 8% e 6% ao ano, respectivamente (enquanto, nos anos de 1990, foram de 6% e 4% ao ano). Ainda, a retomada de uma política externa mais assertiva da Rússia, especialmente no seu entorno geográfico da antiga URSS. Questões que tiveram uma dose de “déficit de atenção” nos documentos estratégicos analisados, e que apoiam a crítica de Brzezinski (2012a) anteriormente mencionada, de que os EUA teriam se tornado um “Estado cruzadista” sem visão estratégica de longo prazo diante dos grandes desafios do século XXI.

Quanto à preocupação com a China, apontava para seu regime político autocrático, sua contínua expansão militar sem transparência e práticas econômicas protecionistas, incluindo a busca por acesso garantido a recursos energéticos por meio de acordos políticos e utilizando investimentos/financiamentos como instrumentos, e até mesmo apoiando países abundantes em recursos naturais com regimes políticos não democráticos (USA, 2006). No entanto, não há qualquer menção sobre a distribuição de poder global ou um desafio à superioridade estadunidense.

Quanto à Rússia, a continuidade da expansão para o leste da OTAN e interações militares (como venda de armamentos e treinamento), englobando Estados da antiga URSS e chegando às fronteiras da Rússia, e a proposta de instalação de um escudo antimísseis no Leste Europeu, tendo como contrapartida uma postura assertiva russa, marcaram a reativação das tensões e uma postura não cooperativa nas relações bilaterais por parte dos EUA no governo George W. Bush, e desembocaram no conflito entre Rússia e Geórgia.

Devido à herança recebida do governo anterior, especialmente seu envolvimento e foco no Oriente Médio, a política do governo democrata de Barack Obama para a Ásia se caracterizou inicialmente por uma postura reativa. No entanto, em 2010 é possível identificar um redirecionamento do foco da política externa e de segurança para a região da Ásia-Pacífico, no sentido de contrabalançar a ascensão chinesa. O governo passou a liderar a *Trans-Pacific Partnership* como a pedra angular de sua política para a região, com o objetivo de gerar empregos e renda nos EUA.





O *Quadrennial Defense Review* — QDR de 2014 e o *National Security Strategy* — NSS de 2015 consubstanciam o redirecionamento em direção à Ásia-Pacífico como prioridade geoestratégica, visando contrabalançar o peso da China, em detrimento do Oriente Médio, mas sem deixar de participar dos demais tabuleiros da Eurásia. Ou seja, seguem fundamentais a participação e presença na Eurásia e suas sub-regiões, assim como na OTAN, num contexto de rivalidade interestatal pela disputa de poder global, mas mudando a área prioritária em razão de fatores conjunturais e estruturais, o que revela que os documentos estratégicos do governo Obama acompanham a visão geopolítica clássica presente em Brzezinski ou Kissinger.

Os NSS de 2010 e 2014 reafirmam a importância de preservar a superioridade militar dos EUA e sua capacidade de enfrentar múltiplas ameaças de nações, atores não estatais e Estados falidos, mas trazendo de volta a questão do multilateralismo, através de um “engajamento abrangente” sob a liderança estadunidense, e da importância do poder do ponto de vista moral (ou de um discurso ético legitimamente aceito), que teria sido deteriorado pelo unilateralismo do governo Bush. Os documentos deixam claro o comprometimento com o envolvimento na Eurásia, com a OTAN e os aliados na Ásia-Pacífico. Afirmam que as relações com os aliados europeus, especialmente da OTAN, devem ser fortalecidas e são importantes no campo econômico e da segurança, para deter “ameaças vitais” (USA, 2010a, p. 41). Sobre a Ásia, aponta que seu crescimento econômico significativo, assim como de seus centros emergentes, tem conectado seu futuro à prosperidade dos EUA, o que o leva a buscar um profundo engajamento na região, inclusive buscando um papel maior em arranjos multilaterais, como a ASEAN, APEC e TPP. Destaca as alianças bilaterais com Japão, Coreia do Sul, Austrália, Filipinas e Tailândia, sendo suas revitalizações estratégicas para a segurança e prosperidade na Ásia-Pacífico, levando em conta as tendências e desafios do século XXI. Nesse ponto, Japão e Coreia são destacados como países líderes e parceiros fundamentais para presença militar, integração regional, difusão da agenda de segurança e dos valores estadunidenses na região (USA, 2010a).

Os documentos QDR e NSS do governo Obama (USA, 2014; USA 2015) mostram uma preocupação central com a distribuição de poder global, especialmente diante da ascensão da China, mas fazendo referência também a Rússia, Índia, Brasil e África do Sul. O NSS observa a ascensão e maior participação internacional da China e da Índia, os países mais populosos do mundo, e também faz referência a “centros de influência emergentes” como o Brasil e a África do Sul. Mas observa a Rússia “emergindo” recentemente, e a necessidade de estabelecer uma relação





cooperativa, especialmente por conta de seu arsenal nuclear e de sua relação com vizinhos. O NSS de 2010 observa que todos esses países, juntos, estão construindo maior influência e voz internacional. Tais preocupações refletem uma preocupação com o fortalecimento e as articulações no âmbito do BRICS. O QDR 2010 cita o desenvolvimento e os investimentos militares chineses como potenciais ameaças, o que fariam aumentar o número de interrogações quanto a suas intenções de longo prazo. Por fim, o documento aponta um conjunto de ações geoestratégicas dos EUA, em termos militares, para contrabalançar possíveis movimentos daqueles que identifica como potenciais contestadores de sua supremacia, nomeadamente, China e Rússia (USA, 2010b). Já no NSS de 2014, no contexto da crise política gerada na disputa pela Ucrânia e consequente invasão à Crimeia por parte da Rússia, aponta essa como uma ameaça à Europa, preocupando-se com a dependência energética europeia e ucraniana, e a necessidade de manter sanções e conter as agressões e violações à soberania. Sobre a questão energética, aparece nos NSSs a preocupação em buscar novas tecnologias para reduzir a dependência externa de petróleo. O discurso do governo Obama sempre esteve voltado para fontes alternativas e renováveis, para diminuir o déficit comercial e a dependência energética estadunidenses. No entanto, aborda também a questão do Oriente Médio, e sua relação com o acesso assegurado a energias fósseis para os EUA e seus aliados, como um tema de segurança energética (USA, 2010a).

Sobre a América, o documento *Western Hemisphere Defense Policy Statement*, do Departamento de Defesa, de 2012, refere-se às novas ameaças como “desafios complexos do século 21” no campo da segurança e à necessidade de proliferar essa agenda por meio de ações bilaterais, organizações multilaterais (especialmente regionais), *think tanks* e pesquisas. Reforça também que as forças armadas dos países latino-americanos devem se dedicar ao combate às chamadas novas ameaças.

Considerações finais

Os documentos estratégicos analisados revelam uma continuidade na geoestratégia estadunidense pós Guerra Fria: uma presença permanente e de protagonismo na OTAN, com objetivo de manter o controle militar sobre a Europa Ocidental, avançar em direção à Rússia e à Ásia Central, especialmente buscando conter seu possível avanço e influência. Ainda, revela uma estratégia de promoção do equilíbrio de poder na Eurásia, em suas diferentes áreas, primeiro com maior





ênfase no Oriente Médio e recentemente na Ásia-Pacífico, para contrabalançar a ascensão chinesa. A presença militar estadunidense no Oriente Médio mostra também um caráter permanente, por razões estratégicas, que lhe auferem poder de barganha frente aos aliados e capacidade de negar acesso aos rivais em momentos de crise política — no sentido da Doutrina Carter. Ao mesmo tempo, mantêm uma política de supremacia hemisférica. Ainda, a retórica sobre “novas ameaças” e a legitimidade interna e externa parecem importantes do ponto de vista de manter uma presença e capacidade de intervenção militar global, assim como altos gastos militares para o seu complexo industrial-militar, todos fundamentais para a liderança militar e tecnológica global e para a estratégica de manutenção da supremacia global dos EUA.

Assim as ações de Estado dos EUA e sua continuidade são influenciadas pelas concepções de Kissinger e de Brzezinski, que seguem a geopolítica clássica no sentido de apontar a Eurásia como o continente basilar para o equilíbrio e os rumos da política de poder global; e colocando os objetivos estratégicos acima de qualquer discussão sobre custos econômicos ou limites orçamentários. Para Brzezinski e Kissinger, a presença militar na OTAN, no Oriente Médio e no Sudeste da Ásia são irrevogáveis, visto que os EUA devem se preocupar com o equilíbrio de poder global, sendo esse o continente mais relevante. Vale ressaltar que qualquer discussão sobre limite orçamentário perderia relevância se fosse observado que os EUA emitem a moeda internacional sem lastro, não enfrentando limites nos seus gastos e endividamento, sustentados também em seu poder militar e tecnológico.

Embora a hegemonia hemisférica apareça como um consenso para todos os autores aqui abordados, as relações fundamentais para a geoestratégia dos EUA estão no eixo Leste-Oeste, entre os países do hemisfério norte.

É importante observar que, qualquer que tenha sido o partido na Presidência dos EUA no período analisado, com suas diferenças táticas, os objetivos geoestratégicos que prevaleceram, mostrando continuidade, foram os apontados por Kissinger ou Brzezinski, influenciados pela geopolítica clássica. E qualquer presidente que tente mudar isso enfrentará resistências e restrições dentro do próprio Estado.

No pós Guerra Fria, a atuação militar dos EUA na América Latina vem sendo mantida por meio de diversos instrumentos¹⁵, sob a retórica de prevenir e promover a capacidade de combate às novas ameaças (PADULA, 2015). Enquanto

15 Estabelecimento de bases operacionais (inclusive na Colômbia, próximas à Amazônia), ajuda econômica e militar (como o *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*), *staff talks*, exercícios militares conjuntos, ações cívico-sociais, a reativação recente da sua IV Frota para o Atlântico Sul e comércio seletivo de armas.





a atuação dos EUA, no “grande jogo” da Eurásia, segue as orientações dos seus documentos estratégicos, diante de um quadro de significativa complexidade, com a utilização de meios militares, geopolíticos e geoeconômicos, e midiáticos. Revela-se uma grande disputa entre EUA e seus aliados na OTAN, de um lado, e China e Rússia e seus aliados, do outro, que deve ter impacto determinante no futuro geopolítico global; sendo importante que sejam desenvolvidas pesquisas sobre os seus desdobramentos, incluindo destaque para a Organização da Cooperação de Xangai.

Referências

- ANDERSON, P. *A política externa norte-americana e seus teóricos*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- BRZEZINSKI, Z. *Game Plan*..... Atlantic Monthly Press, 1986.
- _____. “The Group of Two that could change the world”, *Financial Times*, January 13, 2009, 2009. Disponível em: < <https://www.ft.com/content/d99369b8-e178-11dd-afa0-0000779fd2ac>. > .
- _____. *Strategic Vision. America and the crisis of Global Power*. New York: Basic Books, 2012a.
- _____. “Balancing the East, Upgrading the West — U.S. Grand Strategy in an Age of Upheaval”, In *Foreign Affairs*, January/February, 2012b.
- BURNHAM, J. *The Struggle for the World*. New York: The John D Company, 1947.
- HAMILTON, A. *Federalist*, 1787. Disponível em: < <http://www.foundingfathers.info/federalistpapers/hamilton.htm> > .
- HUNTINGTON, S. *Who are we: the challenges to America’s National Identity*. London: Simon & Schuster, 2005.
- KAPLAN, R. *A vingança da geografia*. São Paulo: Elsevier, 2015.
- KISSINGER, H. *A Ordem Mundial*. Editora Objetiva, 2015.
- KISSINGER, H. *Diplomacia*. Lisboa: Gradiva, 1994.
- _____. “The Interview: Henry Kissinger”. *National Interest*, August 19, 2015.
- _____. “Interview to CBS”. *Face the Nation* (Transcript). December 18, 2016a. Disponível em: < <https://www.cbsnews.com/news/face-the-nation-transcript-conway-kissinger-donilon/> > .
- _____. “Kissinger’s vision on US-Russia Relations” (Kissinger’s speech in Moscow). *The National Interest*, February 04, 2016b. Disponível em: < <http://nationalinterest.org/feature/kissingers-vision-us-russia-relations-15111> > .





- _____. “Kissinger: Russia-U.S. dialogue must focus on shared future, not conflict”. *Russia Beyond*, February, 2016c. Disponível em: < https://www.rbth.com/politics_and_society/2016/02/04/henry-kissinger_565099 > .
- KLARE, M. *Rising Powers, Shrinking Planet*. New York: Penguin Books, 2008.
- _____. *Blood and oil*. New York: Penguin Books, 2005.
- MACKINDER, H. J. “The geographical pivot of history”. In *The Geographical Journal*, 23, p. 421–37, 1904.
- MAHAN, A.T. *The Influence of Sea Power Upon History 1660-1783*. British Library, Historical Print Editions, 1890.
- MEARSHEIMER, John, WALT, Stephen. “The Case for Offshore Balancing”. In *Foreign Affairs*, July/August. 2016.
- NATO. *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement*, 2010. Disponível em: < https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_63654.htm > .
- PADULA, R. “A disputa pela agenda de segurança regional e o Conselho de Defesa Sul-Americano”. In *Revista da Escola de Guerra Naval*, vol. 21, n. 2, p. 221–262, jul./dez, 2015.
- SPYKMAN, N. *America’s Strategy in World Politics*. New York: Routledge, 1942.
- USA. United States of America. *National Military Strategy of the United States*, 1991. Disponível em: < <http://nssarchive.us/NSSR/1991.pdf> > .
- _____. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, 1994. Disponível em: < <http://nssarchive.us/> > .
- _____. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, 1996. Disponível em: < <http://nssarchive.us/> > .
- _____. *National Security Strategy*, 2002. Disponível em: < <http://nssarchive.us/> > .
- _____. *National Security Strategy*, 2006. Disponível em: < <http://nssarchive.us/> > .
- _____. *National Security Strategy*, 2010a. Disponível em: < <http://nssarchive.us/> > .
- _____. *Quadrennial Defense Review*, 2010b. Disponível em: < https://www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/QDR/QDR_as_of_29JAN10_1600.pdf > .
- _____. *Western Hemisphere Defense Policy Statement*, The Department of Defense (DoD), 2012. Disponível em: < <https://www.hsdl.org/?abstract&did=723274> > .
- _____. *Quadrennial Defense Review*, 2014. Disponível em: < http://archive.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf > .
- _____. *National Security Strategy*, 2015. Disponível em: < <http://nssarchive.us/> > .





Não-alinhamento, cooperação internacional e desenvolvimento no contexto da Guerra Fria: o caso egípcio (1955-1967)¹

Non-alignment, foreign aid and development in the Cold War context: the Egyptian case (1955-1967)

DOI: 10.21530/ci.v13n2.2018.792

Pedro Rocha Fleury Curado²

Resumo

O objetivo deste artigo é discutir o papel funcional da política externa do não-alinhamento para as políticas de desenvolvimento econômico e militar de países periféricos durante a Guerra Fria. Para tanto, propõe-se um estudo de caso sobre a política externa do governo egípcio de Gamal Abdel Nasser (1954-1970). Ao longo do texto, argumenta-se que a política externa “não alinhada” aos principais blocos da Guerra Fria representou um poderoso instrumento de barganha internacional por parte do governo egípcio entre os anos de 1955 e de 1967. Para respaldar essa afirmação, o texto evidencia a relação existente entre, por um lado, as melhores condições externas para a viabilização dos programas internos de desenvolvimento e, por outro, as relações ambíguas cultivadas pelo governo Nasser com Estados Unidos e União Soviética. Tais relações, por sua vez, somente foram possíveis graças a um permanente jogo de compensações de ordem geopolítica que envolvia a capacidade do governo egípcio de intervir nos interesses regionais das duas superpotências.

Palavras-chave: Egito; Cooperação Internacional; Não-alinhamento; Desenvolvimento; Geopolítica.

Abstract

The objective of this article is to discuss the functional role of the non-alignment foreign policy for economical and military development of Third World countries during the Cold war. To do so, it presents a case study on the Egyptian Gamal Nasser's foreign policy (1954-1970).

¹ O presente trabalho contou com financiamento da FAPERJ.

² Professor Adjunto do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID-UFRJ).

Artigo submetido em 25/04/2018 e aprovado em 30/08/2018.





Along the text, it argues that the “non-aligned” foreign policy in the Cold war represented a powerful instrument of international bargain by the Egyptian government. To back that statement, the text evidences the existent relationship among, on one side, the best external conditions for the foreign aid programs and, for other, the ambiguous relationships cultivated by the Nasser’s government with United States and Soviet Union. Such relationships were only possible thanks to a permanent game of geopolitical compensations involving the regional interests of the two superpowers.

Keywords: Egypt; Foreign Aid; Non-alignment; Development; Geopolitics.

Introdução

O não-alinhamento foi uma estratégia de política externa difundida entre um grupo de países do então chamado Terceiro Mundo durante a Guerra Fria. Caracterizava-se pelo gerenciamento autônomo de uma agenda internacional dissociada das pressões por alinhamento automático a um dos blocos antagônicos do conflito bipolar. O presente texto objetiva discutir este modelo de posicionamento político no sistema internacional a partir de seu caráter funcional para a obtenção de acordos vantajosos no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento. Como questão de fundo, busca-se responder a seguinte indagação: diante de uma conjuntura sistêmica caracterizada pela polarização entre as duas superpotências, teria a agenda “não-alinhada” representado um instrumento de efetivo suporte aos programas de desenvolvimento interno dos países não-alinhados?

Como método, adota-se a política externa egípcia sob o governo de Gamal Abdel Nasser como um estudo de caso. A partir dela, busca-se reler o processo de implementação dos programas de desenvolvimento egípcio relacionando-os à projeção geopolítica deste país durante os anos de maior intensidade da política externa não-alinhada. Mais precisamente, o marco temporal compreende os anos entre a conferência de Bandung³ (1955) e a conferência de Cartum⁴ (1967),

3 A Conferência de Bandung ocorreu entre os dias 18 e 24 de abril de 1955 e contou com vinte e nove países da África e da Ásia. Herdeira do movimento Afro-Asiático, a conferência buscou pressionar as potências internacionais pelo fim do colonialismo e pelo direito dos países presentes de não se vincularem a qualquer um dos blocos da Guerra Fria. A conferência de Bandung deu origem a uma série de conferências periódicas reunindo líderes de países em desenvolvimento. A partir da conferência de Belgrado, em 1961, os países participantes passaram a se declarar membros do “movimento dos não-alinhados”.

4 A Conferência de Cartum foi uma conferência da Liga Árabe ocorrida em setembro de 1967. Com a derrota na Guerra dos Seis Dias (junho de 1967), o Egito, até então um importante ator no cenário regional, testemunhou a ocupação de parte de seu território (o Sinai) por Israel. Além disso, as dívidas contraídas com a participação egípcia na Guerra do Iêmen (1962-1967), somadas à perda material da Guerra dos Seis Dias, fizeram com que





essa última realizada poucos meses após a Guerra dos Seis Dias⁵. Enquanto a conferência de Bandung produziu as condições materiais para o florescimento do movimento dos não-alinhados, a resolução apresentada pela conferência de Cartum, organizada pela Liga Árabe, representou o reordenamento da correlação de forças entre os Estados árabes do Oriente Médio, expondo o Egito a uma condição de fragilidade e dependência que o tornava incapaz de seguir atuando externamente com o mesmo protagonismo regional.

Representante particularmente ativo do movimento dos não-alinhados durante as décadas de 1950 e 1960, o Egito empreendeu ao longo desse mesmo período um rigoroso programa interno de industrialização acelerada e militarização do Estado, mantendo, simultaneamente, canais abertos para relações diplomáticas em alto nível com os Estados Unidos e a União Soviética. Fosse na condição de provedores de recursos financeiros, armamentos, alimentos e/ou capacitação técnica, ambas as superpotências contribuíram em alguma medida com os programas estratégicos apresentados pelo governo egípcio. Ao longo do texto, busca-se destacar a importância do não-alinhamento como fator condicionante para o papel que o Egito assumiria nas estratégias regionais de ambas as superpotências. Conforme o governo egípcio tornou-se capaz de sustentar e incrementar sua inserção no tabuleiro geopolítico do Oriente Médio, melhor posicionado esteve para celebrar programas de cooperação internacional, tanto com os Estados Unidos como com a União Soviética.

Como resultado desse processo, é importante destacar que a própria autorrepresentação de uma política externa construída em torno da recusa em aderir a um dos dois blocos da Guerra Fria legitimava-se indiretamente pela implementação interna de uma política “nacional-desenvolvimentista” de caráter híbrido, que incluísse alusões aos programas de desenvolvimento para o Terceiro Mundo propagados pela propaganda política de ambas as superpotências. Tal fenômeno era verificado tanto na referência ao modelo de industrialização acelerada soviético como na busca por uma melhor inserção na economia capitalista global e pela criação interna de uma sociedade de consumo de massa inspirada no modelo americano (CARRÉ, 1993; FARAH, 2009). Em suma, o

o governo Nasser se visse constringido a contrair empréstimos internacionais. A ajuda financeira saudita representou, naquele momento, uma reconfiguração na correlação de forças entre aqueles dois países no contexto de uma disputa regional pela liderança dos países árabes. Sobre esse episódio, ver Oren (2002) e Halliday (2005).

5 A Guerra dos Seis Dias ocorreu em junho de 1967 e teve início com um ataque aéreo preventivo de Israel contra a Força Aérea egípcia estacionada no Sinai. Em resposta, Egito, Jordânia e Síria uniram-se para contra-atacar, mas foram derrotados. Após seis dias, Israel havia ocupado o Sinai, as Colinas de Golã e a Cisjordânia.





não-alinhamento será aqui entendido tanto pelas relações internacionalmente construídas a partir desse posicionamento como por seus impactos domésticos. Os grandes projetos do nacional-desenvolvimentismo egípcio foram diretamente impactados pelas flutuações e instabilidades do ambiente externo, do mesmo modo que a ação internacional do governo egípcio esteve, por diversas vezes, pautada por necessidades imediatas de ordem prática relacionadas aos financiamentos, cooperação técnica, consolidação de compradores externos para *commodities* produzidas internamente e, em particular, provimento de armas.

O texto está dividido em quatro partes. Na primeira, destacaremos a particularidade do não-alinhamento egípcio no contexto da Guerra Fria, assim como a especificidade de seu posicionamento geopolítico para os interesses das superpotências. Na segunda, propomos analisar os acordos de cooperação estabelecidos entre o Egito e os Estados Unidos. Na terceira parte, faremos o mesmo em relação ao Egito e à União Soviética. Por fim, apresentaremos algumas considerações finais.

O não-alinhamento egípcio e a Guerra Fria

O movimento dos países não-alinhados adquiriu forma em meio à dinâmica de transposição da Guerra Fria para os novos Estados emergentes da descolonização (KENNEDY, 1989; HOBSBAWN, 1994; GADDIS, 2005). Herdeira das reivindicações políticas do movimento Afro-Asiático, a conferência de Bandung (Indonésia) de 1955 serviu como marco político para um conjunto de emergentes países reivindicarem o *status* “não-alinhado” diante do conflito entre os blocos da Guerra Fria. Para muitos dos países presentes, recém-saídos de variados e complexos processos de emancipação do jugo colonial, a adesão a qualquer um dos blocos era percebida como uma nova forma de subjugação nacional aos interesses externos (JANSEN, 1966). Os principais líderes que melhor expressavam o movimento dos não-alinhados nas relações internacionais eram Gamal Nasser (Egito), Jawaharlal Nerhu (Índia), Josip Broz Tito (Iugoslávia) e Sukarno (Indonésia). Posteriormente, juntar-se-iam outros líderes “terceiro-mundistas”, como o argelino Ben Bella e o ganês Kwame Nkrumah. As conferências internacionais dos não-alinhados ocorreram periodicamente durante os anos de Guerra Fria e reuniram formalmente representantes de grande parte dos novos países criados ao longo do processo de descolonização da Ásia e da África.





O surgimento do não-alinhamento como um posicionamento internacional, respaldado por um movimento composto majoritariamente por novos Estados independentes, impactou nas relações construídas entre Estados Unidos e União Soviética com o Terceiro Mundo. A força política e publicitária do não-alinhamento, assim como sua amplitude e crescente número de países participantes em cada reunião, terminou por pressionar os *policy makers* de ambas as superpotências a redefinir suas respectivas estratégias voltadas para a criação de zonas de influência. Ao longo desse processo, os programas de cooperação para o desenvolvimento tornaram-se um forte instrumento de barganha política para países que não fossem abertamente alinhados a um bloco ou outro. Da perspectiva dos governos terceiro-mundistas, uma política externa orientada pelo não-alinhamento permitia reivindicar neutralidade diante do conflito bipolar e, como resultado, ter aberto o diálogo e a possibilidade de negociar programas de “ajuda” sem a necessidade de respondê-los com fidelidade política à agenda internacional do país provedor.

Entretanto, um governo não-alinhado poderia ser mais ou menos importante para o jogo da Guerra Fria conforme pudesse oferecer vantagens ou representar empecilhos de ordem geopolítica. Tal relevância podia ser medida a partir das seguintes características: 1) a detenção de um posicionamento geográfico estratégico para a segurança de rotas comerciais marítimas ou terrestres, assim como a importância do acesso aos seus portos para a estratégia naval das superpotências; 2) um posicionamento geográfico interessante para a contenção da projeção de poder político ou territorial do bloco antagônico, 3) a posse de recursos energéticos e matérias-primas; 4) as características econômicas, o potencial militar e a representação político-ideológica assumida pelo governo; 5) o combate doméstico às organizações políticas simpáticas ou filiadas ao bloco antagônico.

A rivalidade competitiva entre as duas superpotências produziu, portanto, a valorização de certas zonas do Terceiro Mundo como espaços privilegiados do conflito da Guerra Fria (KENNEDY, 1989; HOBBSAWN, 1994). No caso do Egito, o não-alinhamento era uma dimensão estruturante de sua política externa, mas não era a única. Alçado ao papel de liderança pan-arabista, o governo de Gamal Nasser possuía uma agenda internacional própria e associada ao intervencionismo político e militar em seu entorno regional⁶. A conquista de uma estatura política

6 A política externa para o Oriente Médio do regime Nasser foi particularmente ativa. Além da participação direta em três guerras (Guerra de Suez, Guerra do Iêmen, Guerra dos Seis Dias), o Egito também patrocinou com dinheiro e armas grupos insurrecionais contra seus rivais árabes. Especialmente contando com a simpatia de grupos nativos pan-arabistas, o governo Nasser armou e financiou movimentos contrários aos governos do Rei





internacional, expressa na condição de um dos líderes do anticolonialismo e da emancipação do “povo árabe”, serviu, nesse caso, para redimensionar a importância geopolítica do Egito diante da Guerra Fria. Nesse ponto, destaca-se a relação entre duas dimensões complementares da política externa. A primeira delas definia-se pelas vantagens existentes diante da condição de país periférico subordinado ao jogo da Guerra Fria, isto é, a política externa egípcia posicionava-se no conflito da Guerra Fria buscando lograr maneiras de explorar a tensão existente entre Estados Unidos e União Soviética para celebrar vantajosos acordos de cooperação internacional para o desenvolvimento com ambas as superpotências. A segunda dimensão dizia respeito à política externa regional, fator esse de grande importância para reforçar a estatura internacional do Egito como liderança árabe e, como consequência, aumentar seu poder de barganha nas negociações internacionais. A maneira como o governo Nasser lograva projetar seu poder sobre os países de seu entorno geográfico impactava diretamente os interesses regionais das duas superpotências. O valor geoestratégico atrelado ao Egito no jogo da Guerra Fria estava, portanto, diretamente associado à sua capacidade de efetivamente exercer o papel de liderança regional e influenciar o jogo político de seu entorno imediato.

Entretanto, se a formalização dos acordos de cooperação internacional para os programas de desenvolvimento egípcio ocorriam porque o Egito exercia um papel potencialmente importante para a configuração dos voláteis cenários geopolíticos regionais, resta perguntar: seriam tais acordos efetivamente expressivos e duradouros? Para responder a tal questão, é necessária uma breve contextualização. As políticas de crescimento econômico dos anos de 1950 e de 1960 foram fortemente influenciadas pela preponderância das teorias desenvolvimentistas entre os economistas e os cientistas políticos. Tanto os programas de “ajuda” estadunidense como soviético eram apresentados, do ponto de vista teórico, como uma forma de valorização do processo de industrialização da periferia, sendo a indústria a representação do “progresso” ou da “modernização”. O desenvolvimentismo egípcio, expresso através de seus principais programas voltados para a transformação da base produtiva, até então predominantemente agrícola, não escapava desse paradigma maior de seu tempo: buscava-se viabilizar um processo de industrialização acelerada capaz de incrementar a renda nacional, melhorar o nível médio de vida e fortalecer a segurança do Estado diante das ameaças externas.

Hussein (Jordânia), Rei Faisal (Arábia Saudita), General Kassam (Irã), entre outros. Sobre a “guerra fria árabe”, ver Kerr (1965).





No plano geopolítico, a importância internacional do Egito durante as décadas de 1950 e de 1960 era devida aos seguintes fatores: 1) natural-geográficos, já que tratava-se do país no qual localizava-se o delta do rio Nilo e o Canal de Suez, além de o país compor uma região que divide África e Ásia, o mar Mediterrâneo e o Vermelho; 2) políticos, por ser o Estado com maior influência política na região, e até então o único dotado de instituições modernas; 3) econômicos, posto que o Egito era a primeira economia do mundo árabe; 4) culturais, pois contava com as principais indústrias musicais e cinematográficas de todo o Oriente Médio, assim como os maiores meios de comunicação e instituições de ensino prestigiosas, como a Universidade Al-Azhar; e 5) demográficos, posto ser o país mais populoso de toda a África do norte e Oriente Médio, com cerca de 30 milhões de pessoas durante as décadas de 1960 e de 1970 (HINNERBUSCH, 2003; LAURENS, 2007). Diante de uma região com estruturas políticas frágeis ou ainda em formação, a política externa regional do governo Nasser foi usada para potencializar a estatura internacional do país. A compra de armas soviéticas pelo Egito em 1955 resultou numa primeira aproximação entre esse país e a União Soviética. Desde então, a cooperação rapidamente foi estendida para setores não militares. Fora do Pacto de Varsóvia, o Egito foi o primeiro país do Terceiro Mundo a efetivamente receber esse tipo de atenção da política externa de Moscou (LAURENS, 2007; WATERBURY, 1983). Esse, por sua vez, rapidamente multiplicaria suas relações com a periferia global, ofertando apoio financeiro, técnico, político e militar aos governos nacionalistas que, em contrapartida, servissem de algum modo aos interesses geoestratégicos da União Soviética no contexto da Guerra Fria.

Na ocasião, tal fenômeno significou o fim do monopólio do bloco Ocidental como agente único da promoção do desenvolvimento no Terceiro Mundo, tornando os programas de cooperação internacional de diferentes naturezas, oferecidos pela União Soviética, um instrumento efetivo de incremento das relações entre essa e os novos Estados africanos e asiáticos emancipados do jugo colonial. A competição entre as duas superpotências da Guerra Fria por novas e maiores zonas de influência permitiu com que um grupo de países não-alinhados a qualquer um dos dois blocos buscasse suavizar sua dependência externa para a viabilização dos programas de desenvolvimento domésticos, multiplicando seus provedores de “ajuda externa”. Dentre os países não-alinhados, o caso do Egito porta a singularidade de ter inaugurado essa via de desenvolvimento “multidependente”, a partir da compra de armas soviéticas em 1955.





Até então, os principais parceiros para o fornecimento de material bélico e de cooperação econômica para o Egito eram a Grã-Bretanha e a França. Os principais mercados importadores da produção nacional egípcia eram igualmente esses dois países, mais os Estados Unidos. Esse último, durante os primeiros anos de governo Nasser, exerceu o papel de provedor de créditos e apoio técnico para programas chave do planejamento estatal (WATERBURY, 1983). Em função do forte caráter anticolonialista do movimento dos Oficiais Livres, que levou Nasser ao poder, as tensões com a França e, principalmente, a Grã-Bretanha tornaram-se latentes (POMMIER, 2008). O contrário ocorria com os Estados Unidos, já que esse não portava consigo o peso de um passado colonialista. Além disso, esse país era dotado de um atrativo adicional: os programas de ajuda anunciados no *Point Four* de Harry Truman, aspecto esse simbolicamente representativo para a incorporação sistemática dos programas de “cooperação para o desenvolvimento” nas relações dos Estados Unidos com países do Terceiro Mundo no contexto da Guerra Fria (RIST, 2013).

No caso do Egito, sua importância geoestratégica não foi dada de imediato pela sua posição no conflito global, mas forçada pelo seu próprio governo ao “convidar” a União Soviética para cooperar com seus programas de desenvolvimento econômico e incremento do poderio militar. O desenrolar das relações egípcias com ambas as superpotências seguiu, a partir daí, um equilíbrio tênue montado sobre um jogo de compensações estreitamente dependente do modo como se dava a inserção egípcia na dinâmica das relações interestatais do Oriente Médio. Sob a agenda do não-alinhamento, o Egito logrou fazer com que Estados Unidos e União Soviética estivessem envolvidos na viabilização da agenda nacional-desenvolvimentista implementada na esfera doméstica. A seguir, propõe-se uma análise sobre a ajuda técnica e econômica americana durante o período de maior ativismo externo do governo Nasser.

A cooperação estadunidense e o desenvolvimento egípcio

Durante a crise de Suez (1956), uma série de consultores e técnicos americanos que trabalhavam em projetos de desenvolvimento no Egito (especialmente associados à renovação das técnicas de cultivo agrícola, como as plantações de algodão) saíram do país (BURNS, 1985; FERRO, 2006). Após o conflito, e com a aproximação entre Egito e União Soviética para níveis de cooperação além da





esfera militar, o governo dos Estados Unidos reagiu à perda de influência direta sobre o governo egípcio, inaugurando a Doutrina Eisenhower (1957)⁷. O objetivo implícito dessa era conter a expansão do nacionalismo árabe e, conseqüentemente, isolar o governo egípcio (YAQUB, 2004). Assim, todos os acordos de cooperação com o Egito foram temporariamente suspensos, ao mesmo tempo em que os Estados Unidos aderiam ao bloqueio econômico criado por França e Grã-Bretanha para retaliar a nacionalização do Canal de Suez e das companhias estrangeiras britânicas e francesas instaladas no Egito. Com a Doutrina Eisenhower, os Estados Unidos mantinham uma promessa de apoio militar aos governos árabes que se sentissem ameaçados pela retórica expansionista do governo Nasser. Entretanto, a relação entre Egito e Estados Unidos retomou a normalidade com o desenrolar dos acontecimentos tanto na esfera regional como na política doméstica da República Árabe Unida. Na esfera regional, Nasser rapidamente provou ser útil à política externa estadunidense ao integrar a Síria e representar, com isso, um impedimento ao crescimento da influência soviética ancorada na revolução iraquiana do general Qasim, em 1958. Outro fator relevante aos olhos dos Estados Unidos: no plano doméstico, o governo Nasser perseguia toda organização política de esquerda identificada ou não com o comunismo (GORDON, 1992 ; CREMENS, 1963; KERR, 1965). Cabe lembrar que a ascensão de Qasim no Iraque e sua aliança com a União Soviética haviam inviabilizado a arquitetura do Pacto de Bagdá organizado pelos britânicos.

Assim, em maio de 1958, os termos da nova relação de cooperação dos Estados Unidos com o desenvolvimento econômico egípcio passaram a estar encarnados na *Public Law 480* (PL 480), conhecido por *Food for peace*. Essa relação foi amplificada com a eleição de John Kennedy para a presidência americana, em 1960, em sincronia tanto com o lançamento pelo governo egípcio de seu primeiro Plano Quinquenal como da aprovação e implementação das novas “leis socialistas”. O governo Kennedy (1961-1963) concedia especial atenção aos não-alinhados. Com relação ao governo Nasser, a mudança de percepção da cúpula do governo americano era radical: o nacionalismo árabe, longe de ser um canal para a entrada do comunismo, passava a ser visto como uma forma de bloquear o expansionismo do mesmo (BURNS, 1985).

7 De acordo com a Doutrina Eisenhower, um país do Oriente Médio poderia requerer ajuda externa estadunidense militar ou econômica caso se sentisse ameaçado por algum país aliado ao bloco soviético. No livro *Containing Arab Nationalism*, Salim Yaqub (2004) defende que a implementação da Doutrina Eisenhower tinha como principal objetivo controlar a política regional do governo Nasser.





Assim, através da PL 480, navios norte-americanos carregados de trigo e alimentos passaram a descarregar em portos egípcios, contribuindo de maneira significativa para aliviar a dependência de alimentos importados e favorecendo a manutenção do balanço de pagamentos em ordem. Entre janeiro de 1961 e fevereiro de 1962, a administração americana assinou três acordos no âmbito do programa *Food for Peace* com o governo egípcio, nos quais se comprometia a prover 170 milhões de dólares em *commodities* (BURNS, 1985). Esses acordos iniciais foram suplementados por uma segunda rodada de acordos em que estava previsto o incremento da ajuda em 24 milhões de dólares em uma segunda rodada e 43 milhões em uma terceira. Em 1961, o provimento de trigo americano (no quadro da PL 480) ao mercado egípcio contabilizava 77% do total de importações egípcias dessa *commodity*. Em 1962, esse montante chegou a atingir 99% das importações nacionais do mesmo produto (BURNS, 1985). Fatores externos, como a morte de Kennedy, a ascensão de Lyndon Johnson à presidência americana e o engajamento egípcio cada vez mais profundo na guerra do Iêmen (1962-1967), coincidiram para arrefecer novamente as relações entre Egito e Estados Unidos em 1965. Em 1966, o programa de ajuda foi novamente retomado, mas dessa vez em menor escala.

O programa *Food for peace* representou o principal eixo da cooperação para o desenvolvimento entre o Egito e os Estados Unidos. Através da PL 480, a cooperação cobriu o período total entre 1954 e 1966, tendo sido particularmente relevante entre 1958 e 1964. Durante o período total, cerca de 643 milhões de dólares foram enviados ao Egito por navio na forma de grãos e alimentos que serviam em grande medida para o consumo urbano (BURNS, 1985).

Com relação ao comércio propriamente dito entre os dois países, os Estados Unidos jamais deixaram de ser um parceiro comercial importante para o Egito. Em 1954, os estadunidenses representavam 11% das importações egípcias e 5% das exportações. Em 1962, em pleno processo de implementação do Plano Quinquenal egípcio, o governo Nasser importava 25% da soma de todos os seus produtos dos EUA e exportava 6% a esse parceiro. Já em 1965, a relação era de 36% de importações e 3% das exportações aos EUA (BURNS, 1985).

Cabe ressaltar o impacto direto que a provisão de alimentos e grãos norte-americanos produzia no orçamento do Estado egípcio. Isso porque a dependência de alimentos importados para suprir uma população em pleno crescimento demográfico representava um fardo às contas do Estado que, além disso, ainda subsidiava equipamentos e matérias-primas necessárias à produção agrícola.





A provisão de alimentos e grãos americanos, em um montante significativo como aquele em que foi negociado, permitia ao governo egípcio redirecionar parcela expressiva do orçamento estatal, normalmente destinado a comprar tais *commodities*, para efetivamente investi-los em programas de modernização da indústria, infraestrutura e produção agrícola. Isso é particularmente relevante quando lembramos que, entre 1960-1965, vigorava o ambicioso Plano Quinquenal cujo objetivo anunciado era industrializar massivamente o país em um curto espaço de tempo. Em outubro de 1962, após uma avaliação positiva do governo Kennedy sobre as relações desenvolvidas entre os Estados Unidos e o Egito a partir da PL 480⁸, decide-se pelo incremento da cooperação internacional com o anúncio do aporte de 431.8 milhões de dólares em alimentos e grãos para o triênio 1963, 1964 e 1965 (BURNS, 1985).

Durante esses últimos três anos, entretanto, o agravamento da guerra do Iêmen desgastou as relações entre Nasser e Kennedy. A despeito do reconhecimento da legitimidade da república iemenita feita pelo presidente Kennedy em 1962, o prolongamento da guerra civil interna e, principalmente, o crescimento das tensões entre o Egito e a Arábia Saudita fizeram com que os estrategistas estadunidenses revisassem sua posição original diante do conflito: percebia-se uma crescente ameaça de o conflito transbordar as fronteiras e impactar sobre a segurança dos poços de petróleo sauditas. Essa posição foi confirmada pelo sucessor de Kennedy, Lyndon Johnson, que também temia o engajamento das Forças Armadas egípcias em território iemenita, posto que isso contribuía para reforçar os laços de dependência militar do Egito com a União Soviética (KHALIDI, 2009; KERR, 1965).

O governo Johnson, por sua vez, insatisfeito com o desenrolar da participação egípcia nos eventos da região e sem nutrir pessoal afeição à figura de Nasser, passou a articular internamente para derrubar os acordos que comprometiam os Estados Unidos a prover ajuda em alimentos e grãos ao Egito para o triênio 1963-1965. Burns narra as discussões internas dentro do congresso e o peso da participação do lobby judeu para interromper os acordos de cooperação (BURNS, 1985).

Como resultado, em 1965, a ajuda externa americana é interrompida. Em 1966, quando se estimava a necessidade de o governo egípcio importar cerca de 300 milhões de dólares em alimentos e grãos, o governo americano volta a propor a integração do Egito na PL 480 nos mesmos marcos do período anterior.

8 Embora as relações entre Kennedy e Nasser fossem predominantemente positivas, existiam algumas desavenças, como ficou patente no caso da Guerra no Congo, no qual cada país apoiava lados antagônicos do conflito.





Entretanto, nessa ocasião, o montante oferecido foi bem inferior aos anteriores: 55 milhões de dólares ao longo de seis meses (BURNS, 1985).

Como observou Mabro (1975), o grande sucesso da política externa do governo Nasser em relação à Guerra Fria foi assegurar a ajuda americana em períodos chave de grande investimento, ao mesmo tempo em que ampliava com a União Soviética o comprometimento dessa com os programas para a industrialização egípcia. Isso explica, em parte, a alta taxa de crescimento econômico egípcio entre 1957 e 1964. Tal crescimento contínuo foi enormemente financiado por acordos de cooperação internacional proclamados com os dois blocos. Os Estados Unidos mantinham a cooperação, comprometendo-se a comprar parte da produção egípcia, principalmente entre 1959 e 1962. Vejamos, a seguir, o papel desempenhado pelos acordos de cooperação soviética durante o mesmo período.

O papel da cooperação soviética para a industrialização do Egito

No caso da relação egipto-soviética, ocorreu uma maior diversificação entre os setores mobilizados. Na esfera militar, por exemplo, a cooperação soviética teve início após a venda de armas militares repassadas ao Egito através da Checoslováquia em 1955 e estava inscrita na nova estratégia do governo de Nikita Khrushchev, orientada para disputar zonas de influência com o bloco ocidental no Terceiro Mundo.

O Egito tornou-se um elemento importante para a nova estratégia internacional soviética e, do lado russo, o eventual sucesso da relação entre os governos Nasser e Khrushchev passou a ser percebido como um ativo portador de diferentes vantagens: 1) tratava-se de uma forma de adentrar zonas de influência tradicionalmente ocidentais (como o Oriente Médio); 2) reduzia a capacidade de ingerência dos Estados Unidos sobre uma região próxima à fronteira sudoeste do território russo, rompendo localmente com a estratégia estadunidense de contenção do expansionismo russo; 3) facilitava a saída da frota soviética pelos mares quentes do Mediterrâneo através do potencial acesso aos portos de Estados mediterrâneos “amigos”, como era o caso do Egito; 4) o possível sucesso da ajuda soviética na transformação do Egito em uma potência militar e industrial tornaria esse país uma imensa plataforma de divulgação do modelo de desenvolvimento russo. Tal fenômeno melhoraria a imagem da União Soviética diante do Terceiro Mundo e poderia proporcionar alianças com outros governos nacionalistas não-alinhados.





A percepção dos estrategistas soviéticos dessas potencialidades significou, na prática, uma atenção especial, assim como certa tolerância com eventuais divergências entre Moscou e o Cairo.

A transformação das Forças Armadas egípcias em uma potência militar regional era um objetivo declarado dos Oficiais Livres desde sua ascensão ao poder. Assim, o mercado de armas soviético serviu, a partir de 1955, aos propósitos imediatos voltados para o incremento do potencial militar do país. De fato, o Egito tornou-se o principal comprador de material militar russo fora do bloco soviético, o que exprime algo sobre a importância dada ao Egito pela política soviética para o Terceiro Mundo (ver Tabelas 1 e 2). Segundo Henry Laurens (2007), somente a Índia possuía números comparáveis aos do Egito em termos de ajuda militar soviética.

Tabela 1. A venda de armamentos da União Soviética para o Terceiro Mundo, Oriente Médio e Egito entre 1954 e 1966 (em milhões de dólares)

	1955-1959	1960-1966
Total de armas exportadas pela URSS para o Terceiro Mundo	777	3.115
Para o Oriente Médio	546	987
Para o Egito	223	536
Total do valor em armas importadas pelo Egito	3.185	556

Fonte: Dawisha, 1979.

Tabela 2. Valor gasto pelo Egito na compra de armamentos junto a todo o bloco socialista (ano/valor em milhões de dólares)

1955	336
1956-57	170
1963	500
1965	310

No que diz respeito à ajuda econômica soviética (e do bloco socialista), essa teve início em 1958 após a assinatura de entre os dois países em 1957. Na ocasião, a União Soviética havia oferecido 700 milhões de rublos em empréstimos com baixos juros para financiar o primeiro plano trienal de industrialização egípcia (1957-1960). Os créditos seriam usados para importar equipamentos e contratar técnicos soviéticos (MABRO, 1975).





Os termos dos acordos de cooperação econômica propostos pela União Soviética datam de 1958 e eram uniformes de maneira geral. Créditos eram cobertos em rublos a fim de serem pagos com 2.5% de juros em um período de dez a vinte anos. A União Soviética ainda se comprometia a comprar 50% da produção de algodão a preços acima do mercado, como forma de pagamento (MABRO, 1975). O segundo acordo ocorreu em dezembro 1958 e estava relacionado ao financiamento da primeira etapa de construção da barragem de Assuã (cerca de 400 milhões de rublos). Em agosto de 1960, um novo empréstimo para o financiamento da segunda etapa de construção da barragem foi acordado, dessa vez no valor de 900 milhões de rublos. Os valores dos empréstimos nos anos seguintes foram enquadrados no primeiro e segundo Planos Quinquenais (1960-1965 e 1965-1970) e expressavam o progressivo engajamento soviético no financiamento dos programas de industrialização egípcios (ver Tabela 3).

Tabela 3. Ajuda econômica soviética ao Egito (em milhões de dólares)

Ano	Estimativa de montante cumulativo da ajuda soviética desde 1954 até o ano em questão	Acréscimo anual
1961	681	-
1962	711	30
1963	765	54
1964	1.282	517
1965	1.408	126
1966	1.415	7
1967	1.535	120

Fonte: Mabro, 1975.

Não havia oferta de cooperação do lado ocidental que se aproximasse dos termos vantajosos oferecidos pelos soviéticos. O Banco Mundial, por exemplo, era na maior parte do tempo reticente em realizar empréstimos ao setor público dos países “subdesenvolvidos” (WATERBURY, 1983; HANSEN, 1991). Nos termos dos acordos para créditos oferecidos pelos soviéticos, esses se comprometiam a avaliar o custo dos projetos, a expedição de equipamentos, os salários dos técnicos soviéticos e as despesas com suas viagens. O Egito era obrigado a cobrir todos os gastos dos técnicos soviéticos enquanto esses estivessem operando em solo egípcio, assim como estava comprometido em prover a eles materiais e adequadas condições de trabalho. A União Soviética também permitia a opção de estabelecer





subcontratos para projetos de desenvolvimento econômico com outros países do Leste Europeu (DAWISHA, 1979).

Pela perspectiva soviética, era mais vantajoso apoiar os programas de desenvolvimento domésticos do Terceiro Mundo com financiamentos em projetos específicos do que adotar amplos programas de ajuda, existindo para tanto três razões centrais: 1) projetos específicos eram funcionais para fins de propaganda; 2) eram práticos para fins logísticos e organizacionais, dado ser mais fácil estimar os fundos necessários quando esses obedecem a projetos específicos, o mesmo valendo para o planejamento do número de técnicos a serem empregados; 3) o apoio a projetos específicos estimulava o desenvolvimento do setor estatal no país receptor, o que era em si um objetivo dos soviéticos (DAWISHA, 1979).

É importante ressaltar o papel dos programas de cooperação soviética na cobertura dos gastos empreendidos durante o esforço de industrialização egípcia. Entre 1955 e 1967, a União Soviética contribuiu com cerca de 826 milhões de dólares em ajuda não militar. Já os demais países do bloco soviético contribuíram com mais 709 milhões de dólares no mesmo período (MABRO, 1974, 1975; FERRIS, 2011). Mais da metade da ajuda soviética não militar foi direcionada às duas fases de construção da barragem de Assuã (ver Tabela 4).

Tabela 4. Créditos soviéticos ao Egito, 1955-1964

Data	Valor (em milhões de dólares)	Razão	Taxa de juros	Prazo para o pagamento
Janeiro de 1958	175	Plano trienal (1958-1960)	2.5%	12 anos
Dezembro de 1958	100	Primeira fase de Assuã	2.5%	12 anos
Agosto de 1960	225	Segunda fase de Assuã	2.5%	12 anos
Junho de 1963	44	Plano quinquenal	2.5%	12 anos
Mai de 1964	282	Plano quinquenal	2.5%	12 anos

Fonte: Ferris, 2011.

A barragem de Assuã foi o principal projeto isolado do qual participaram os soviéticos. Em 1958, isto é, dois anos após o abandono da participação estadunidense das negociações para a viabilização da construção da represa de Assuã, os soviéticos lograram fechar um acordo com as autoridades egípcias para participarem da execução do projeto. Durante o processo de implementação, mais de 300 fábricas soviéticas participaram da manufatura de cerca de 500.000





toneladas de equipamentos utilizados durante a construção da represa (DAWISHA, 1979). Assim, os soviéticos proviam a *expertise* técnica e os equipamentos, mas não apenas isso: o projeto teria 27,8% do seu custo total pago pela União Soviética (ver Tabela 5).

Em 1964, durante o período em que Khrushchev realizou uma visita de dezesseis dias ao Egito para a inauguração da barragem de Assuã, a política soviética para o Egito era percebida por Moscou de maneira indubitavelmente satisfatória: a antes total influência ocidental sobre o Oriente Médio havia sido neutralizada e a política soviética havia progredido por etapas sucessivas. Isso contribuiu para que Khrushchev julgasse também de maneira positiva sua ampla política de apoio aos governos nacionalistas do Terceiro Mundo.

Tabela 5. Contribuição financeira soviética para a construção da barragem de Assuã (em milhões de dólares)

	Custo total	Parcela soviética	Porcentagem soviética
Primeira etapa	614	100	16.2
Segunda etapa	515	225	40.8
Total	1.165	325	27.8

Fonte: Dawisha, 1979.

Em função do Egito pós-1957 e da união Soviética serem economias planificadas, tornou-se possível negociar o preço e o volume dos produtos a serem trocados sem maiores dificuldades. Existia entre os dois a prática de favorecer o Egito nos acordos comerciais, posto que o preço das mercadorias por esse exportadas eram fixadas a um valor acima do mercado (MABRO, 1975). Em particular, destacava-se o preço do arroz e do algodão egípcios exportados para a União Soviética. Tais produtos serviam como forma de pagamento aos empréstimos acordados entre os dois países e eram não raramente fixados a um preço acima do mercado em 40% e 20%, respectivamente (DAWISHA, 1979).

Para além da vantajosa relação comercial e financeira, os soviéticos estabeleceram também significativos acordos de cooperação na esfera educacional, com especial ênfase em formação técnica, visando a ocupação de funções administrativas específicas. Como observa Dawisha,

A construção de centros técnicos produziu impacto imediato no sistema educacional egípcio. Entre 1956 e 1975, a União Soviética contribuiu para a construção e equipamento de 43 centros de formação técnica, responsáveis





pela graduação de 85.000 egípcios. A ênfase nos centros técnicos orientava-se para a provisão de técnicas vocacionais básicas, mas também tinham relação com o crescimento do nível médio de alfabetização e com o ensino de habilidades gerenciais. (DAWISHA, 1979, p. 195. Tradução nossa)⁹.

Um fator externo contribuiu ainda para que a União Soviética ampliasse seu engajamento na promoção do desenvolvimento no Terceiro Mundo. No início da década de 1960, os soviéticos foram constrangidos a fazer avançar rapidamente seu programa de ajuda externa a governos não-alinhados, por acreditar existir uma concorrência “entre comunistas” advinda da China popular. Essa, após a ruptura das relações com a União Soviética¹⁰, passou a acusá-la abertamente de ser um Estado tão imperialista como seriam os Estados Unidos e de fazer uso de teses revisionistas para legitimar internamente uma política externa apoiada na “coexistência pacífica” com o bloco ocidental (KAMISKY; KRUK, 1988). No lado soviético, o efeito produzido pela competição “entre comunistas” foi a impulsão de uma política de demarcação de suas zonas de influência no Terceiro Mundo, ampliando o volume de ofertas para manutenção de relações privilegiadas com certos Estados chave para sua estratégia de projeção geopolítica.

O Egito, diante desse novo contexto no qual as opções de barganha se estendiam também dentro da própria fricção do bloco comunista¹¹, fortaleceu sua condição de objeto prioritário da política assistencialista soviética. A despeito das tensões existentes por conta de posicionamentos divergentes no tabuleiro regional, Egito e União Soviética mantiveram relações estreitas e significativamente mais estáveis que as relações entre egípcios e norte-americanos durante o período aqui analisado. Com a derrota na Guerra dos Seis Dias (1967), o Egito perdeu parte importante de sua frota aérea e, mais grave, passou a ter parte de seu território — o Sinai — ocupado. Em outras palavras, a guerra reduziu consideravelmente a capacidade de o governo Nasser continuar a agir como um ator decisivo no

9 The construction of technical centers had the most immediate effect on the educational system in Egypt. Between 1956 and 1975, the Soviet Union helped to build and equip 43 such centers from which over 85.000 Egyptians have graduated. Emphasis in the centers has been on providing basic vocational skills but has also dealt with raising standards of literacy and with providing management skills.

10 Após anos de crescentes tensões diplomáticas, a ruptura das relações entre Egito e Estados Unidos ocorreu formalmente em 1963.

11 Embora Nasser tenha obtido certo volume em ajuda alimentar da China, especialmente após a suspensão da PL 480 pelos Estados Unidos em 1965, o fato é que, como bem aponta Dawisha (1979), o governo de Mao não possuía meios nem econômicos nem militares de fazer concorrência com a União Soviética por zonas de influência comunistas no Terceiro Mundo.





O Oriente Médio, seja na condição de liderança árabe, seja na função de agente dinamizador das tensões da Guerra Fria que envolviam a região (LAURENS, 1991; OREN, 2002). O resultado foi a impossibilidade de manutenção de uma política externa capaz de instrumentar o peso geopolítico do país para negociar apoios com os dois lados da Guerra Fria. Efetivamente, a partir de então e durante os anos seguintes, o Egito reduziria enormemente o caráter autônomo de sua política externa para se tornar mais vulnerável e dependente do suporte exclusivo do bloco soviético. Segundo o próprio Gamal Nasser, as circunstâncias haviam feito do não-alinhamento uma impossibilidade factual (HEIKAL, 1972, 1986; FERRIS, 2013; DAWISHA, 1976).

Considerações finais

Ao compararmos a cooperação internacional entre Egito, Estados Unidos e União Soviética, foi preciso considerar representado pelo governo Nasser para cada uma das superpotências em termos regionais e globais, dado o contexto da Guerra Fria. Assim, a maior propensão do lado soviético em arcar com os custos de programas de ajuda externa vantajosos ao Egito ocorria justamente em função desse país possuir elevada importância na estratégia soviética de projeção de seu poder estatal no globo. Tal percepção da importância egípcia não ocorria, ao menos na mesma escala, do lado das prioridades definidas pelos Estados Unidos. No caso, após um período de inicial desinteresse em atender as demandas do governo dos Oficiais Livres, os EUA acabaram pressionados a redefinir e valorizar uma janela de negociação aberta com o Egito. Tal revisão somente foi possível após o Egito “convidar” a União Soviética para contribuir com seus programas de obtenção de armamentos e desenvolvimento econômico. Do ponto de vista norte-americano, embora o Egito mantivesse um papel central na elaboração da estratégia estadunidense para o Oriente Médio durante o período 1955-1967, seu peso era contrabalançado pela existência de outros aliados regionais, como a Arábia Saudita e, num momento posterior, Israel. No caso soviético, o apoio regional existente para além do governo Nasser, como o ocorrido temporariamente na Síria e no Iraque, era mais fluido e instável.

Na política soviética, a condescendência com o elevado grau de autonomia dos movimentos nacionalistas não-alinhados, tal como expresso na relação especial desenvolvida com o Egito, representava algo mais profundo, como uma revisão





das próprias teorias que até então orientavam a política externa daquele país. Buscando usar o exemplo de sua relação com o Egito para projetar sua influência sobre novos governos, os instrumentos de propaganda soviética reforçaram a percepção de ser o Egito de Gamal Nasser um modelo de sucesso para os países do Terceiro Mundo, garantido graças aos financiamentos e à *expertise* técnica soviética. A Guerra dos Seis Dias em 1967 e a subsequente reordenação da correlação de forças entre os Estados árabes esvaziaram a capacidade egípcia de agir regionalmente para manter-se em equilíbrio em relação ao jogo de forças dos interesses regionais de Estados Unidos e União Soviética. O resultado dessa transformação no tabuleiro geopolítico da região foi o fim das condições materiais que permitiram ao Egito utilizar o não-alinhamento como instrumento eficaz para viabilizar financiamentos, peças e técnicos para seus principais programas internos de desenvolvimento.

Referências

- BURNS, William. *Economic Aid and American Policy toward Egypt, 1955-1981*. New York: State University of New York Press, 1985.
- CARRÉ, Olivier. *Le nationalisme arabe*. Paris: Payot, 1993.
- CREMEANS, Charles. *The Arabs and the World: Nasser's Arab Nationalist Policy*. New York: Praeger, 1963.
- DAWISHA, Adeed. *Egypt in the Arab World: The Elements of Foreign Policy*. Toronto: Macmillan, 1976.
- DAWISHA, Karen. *Soviet foreign Policy towards Egypt*. New York: Palgrave Macmillan, 1979.
- FARAH, Nadia. *Egypt's Political Economy*. Cairo: American University of Cairo: 2009.
- FERRIS, Jesse. *Nasser's Gamble: How Intervention in Yemen Caused the Six-Day War and the Decline of Egyptian Power*. Princeton: Princeton University Press, 2013.
- _____. *Guns for Cotton? Aid, trade and the Soviet Quest for Base Rights in Egypt, 1964-1966*. *Journal of Cold War Studies*, Vol.13, N.2, p. 4-38, 2011.
- FERRO, Marc. *Suez*. Paris: Editions Complexe, 2006.
- GADDIS, John. *A Guerra Fria*. Lisboa: Edições 70, 2005.
- GORDON, Joel. *Nasser's Blessed Movement: Egypt's Free Officers and the July Revolution*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- HALLIDAY, Fred. *Il Médio Oriente: potenza, política e ideologia*. Milão: V&P, 2005.
- HANSEN, Bent. *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth: Egypt and Turkey*. Oxford: Oxford University Press, 1991.





- HARIK, Illya. *Economic Policy Reform in Egypt*. Cairo: American University Press, 1997.
- HEIKAL, Mohamed. *Cutting the Lion's Tail: Suez Through Egyptian Eyes*. Londres: Arbor House Pub, 1986.
- _____. *Nasser, les documents du Caire*. Paris: Flammarion, 1972.
- HINNERBUSCH, Raymond. *The International Politics of the Middle East*. Manchester: Manchester University Press, 2003.
- HOBBSAWN, Eric. *Era dos extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- JANSEN, Godfrey. *Non-Alignment and the Afro-Asian States*. New York: Praeger, 1966.
- KAMISNKY, Catherine & KRUK, Simon. *La stratégie soviétique au Moyen-Orient*. Paris: Presses Universitaires de France, 1988.
- KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potencias*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- KERR, Malcolm. *The Arab World and the Cold War, 1958-1964*. 1965. London: Oxford University Press, 1965.
- KERR, Malcolm e YASSIN, El Sayed (Ed.) *Rich and Poor States in Middle East: Egypt and the New Arab Order*. Bolder: Westview Press, 1982.
- KHALIDI, Rashid. *Sowing Crisis*. Boston: Beacon Press, 2009.
- LAURENS, Henry. *Le grand Jeu: Orient arabe et rivalité internationales depuis 1945*. Paris: Armand Colin, 1991.
- _____. *Orientales*. Paris: CNRS Édition, 2007.
- MABRO, Robert. *The Egyptian Economy, 1952-1972*. Londres: Oxford, 1974.
- _____. Egypt's Economic Relations with the Socialist Countries. *World Development*, Vol. 3, n. 5, p. 299-313, 1975.
- NASSER, Gamal. *A revolução no mundo árabe*. São Paulo: Edarli, 1963.
- OREN, Michael. *Six Days of War: June 1967 and the Making of Modern Middle East*. Londres: Oxford University Press, 2002.
- OWEN, Roger e PAMUK, Sevket. *A History of the Middle East Economies in the Twentieth Century*. Londres: Tauris, 1998.
- POMMIER, Sophie. *Égypte, l'envers du décor*. Paris: La Découverte, 2008.
- RIST, Gilbert. *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*. Paris: Sciences Pó Press, 2013.
- YAQUB, Salim. *Containing Arab Nationalism: The Eisenhower Doctrine and the Middle East*. Chapel Hill: The University Press of North Caroline, 2004.
- WATERBURY, John. *The Egypt of Nasser and Sadat*. New York: Princeton, 1983.





Expectativas promissoras: comércio e perspectivas de cooperação bilateral nas relações Brasil–União Soviética (1964-1967)

*Promising Expectations:
trade and perspectives of bilateral cooperation
between Brazil and the Soviet Union (1964-1967)*

DOI: 10.21530/ci.v13n2.2018.773

Gianfranco Caterina¹

Resumo

Este artigo busca compreender a dinâmica das relações entre Brasil e União Soviética logo após o golpe civil-militar de 1964. Apesar da retórica anticomunista, das arbitrariedades e perseguições a elementos considerados subversivos e comunistas brasileiros, o regime que se instalou após a tomada de poder em abril de 1964 permanecia interessado na manutenção de boas relações com a superpotência euroasiática. Argumenta-se que o comércio teve papel relevante nesse período, levando à busca por uma institucionalização das relações interestatais, visando a retomada das conversações acerca de assistência soviética a grandes projetos de infraestrutura no país. Dentro dessa chave de entendimento, a URSS poderia desempenhar um papel relevante na industrialização do Brasil. Em 1967, o Brasil retomava o posto de principal parceiro comercial da URSS na América Latina (excetuando-se Cuba). No entanto, as cifras eram inferiores em comparação às trocas no biênio 1962-63. Este artigo busca evidenciar como esforços de reaproximação foram importantes para moldar ações de cooperação econômica e estratégica posteriores entre os dois países.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; União Soviética; Regime Militar; Cooperação Econômica.

1 Doutorando em História, Política e Bens Culturais no CPDOC/FGV no Rio de Janeiro. É mestre em História Social pela PUC-SP (2012) e especialista em Economia pela EESP-FGV (2014). Em 2016, foi pesquisador visitante na George Washington University em Washington, DC.

Artigo submetido em 06/03/2018 e aprovado em 06/09/2018.





Abstract

This article assesses the relationship between the governments of Brazil and the Soviet Union after the 1964 civil-military coup. Despite the anti-Communist rhetoric, arbitrariness and persecutions of so-called subversive elements and Brazilian communists, the regime that gained power in April 1964 was still interested in maintaining good relations with the USSR. We argue that trade played an important role during this period; it fostered an institutionalization of inter-state relations, which in turn led to the resumption of conversations about Soviet assistance for big infrastructure projects in Brazil. Within this framework, the USSR would be able to play a relevant role in Brazil's industrialization. In 1967, Brazil regained the position of the most important Soviet trade partner in Latin America (except for Cuba). However, the figures were still smaller than those for bilateral trade in 1962-63. This paper seeks to explain how rapprochement efforts were important for promoting later strategic and economic cooperation between the two countries.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Soviet Union; Military Regime; Economic Cooperation.

Introdução²

A normalização das relações diplomáticas entre Brasil e União Soviética, iniciada ao final da Segunda Guerra Mundial, durou apenas dois anos e meio. Em outubro de 1947, o governo Dutra rompeu relações com a URSS, gerando um distanciamento que perdurou por algum tempo. Seria somente em dezembro de 1959 que o presidente Kubitschek enviaria uma missão a Moscou para a assinatura de um acordo comercial bilateral. Em 1961, aconteceria a abertura de respectivos escritórios comerciais e o reestabelecimento de relações diplomáticas entre os dois países (VOLCHEK, 1985).

Sabe-se, no entanto, que uma das justificativas oficiais para a intervenção militar em 1964 foi o temor, de parte das elites civil e militar do País, que o Brasil enveredasse para uma trajetória de cunho socialista. Esses grupos nutriam também uma enorme desconfiança do presidente João Goulart. Com isso em mente, este artigo buscará responder à seguinte pergunta: como os esforços de reaproximação entre o Brasil e a URSS, após o golpe civil-militar de 1964, foram importantes para modelar ações de cooperação econômica bilateral que ocorreriam posteriormente?

O primeiro passo para responder a essa questão de forma satisfatória é uma discussão bibliográfica bem fundamentada. É consenso na literatura sublinhar a

2 Agradeço ao professor Alexandre Moreli por seus comentários e sugestões.





singularidade das relações diplomáticas entre Brasil e União Soviética logo após o golpe civil-militar de 1964. Vizentini argumenta que a retórica típica da Guerra Fria e das fronteiras ideológicas “não correspondeu plenamente à prática” nas interações com a superpotência euroasiática. Segundo ele, a manutenção de laços diplomáticos plenos com a URSS e com os países de seu bloco derivavam de “necessidades comerciais”, além do fato de que a atuação internacional soviética se pautava por uma “diplomacia tradicional e legalista, e não revolucionária como a de Cuba e da China” (VIZENTINI, 1998, p. 61).

Essa tendência se acentuaria ao longo dos anos de 1960. A União Soviética, após o cisma com a República Popular da China e dificuldades em sua parceria com Cuba, estava mais interessada na manutenção do *status quo* global e preocupada com sua própria conjuntura doméstica do que com a difusão revolucionária do comunismo, especialmente após a ascensão de Leonid Brejnev como secretário-geral do Partido Comunista da União Soviética (PCUS), em outubro de 1964. Daí se deduz uma das razões que indicam por que o Brasil rompeu relações diplomáticas com Cuba logo após o golpe de 1964, mas não o fez com a URSS — além dos conhecidos interesses comerciais e econômicos envolvidos³.

De forma análoga a Vizentini, Cervo situa as relações brasileiro-soviéticas dentro de um “universalismo inevitável” durante o governo Castello Branco. Ele sublinha que o governo brasileiro tinha a “intenção” de que as relações “puramente comerciais” passassem ao estágio de relações econômicas, nas quais “se agregassem componentes de desenvolvimento, como importação de máquinas, equipamentos e tecnologias” (CERVO; BUENO, 2008, p. 377-379). Ou seja, a superpotência socialista poderia exercer um papel relevante no esforço de industrialização do Brasil.

Argumentamos, dessa forma, que a manutenção das relações bilaterais procede desses três pontos: o fato de o anticomunismo da cúpula militar brasileira estar concentrado em Cuba e não na URSS, mudanças domésticas importantes em curso na superpotência socialista, e a possibilidade de a mesma exercer um papel importante na industrialização do Brasil. Assim, o interesse brasileiro iria além da mera expansão comercial apontada por outros dois autores como fator principal de aglutinação entre os dois países (SILVA, 2014; BARRETO FILHO, 2006). André Reis da Silva destaca que os contatos comerciais “aumentaram”, e concorda com

3 Sobre Cuba deve-se mencionar também a pressão que o governo estadunidense vinha realizando em outros países da região desde a expulsão do país caribenho da OEA. Além disso, o Brasil tinha uma série de compromissos econômicos com credores daquele país que precisavam ser urgentemente equacionados. O gesto político da ruptura com Cuba sublinharia a mudança de comando e o engajamento do novo governo brasileiro em reformas econômicas visando restaurar sua credibilidade no sistema financeiro internacional.





Vizentini e Cervo que, em relação à URSS, o discurso calcado na Guerra Fria “não correspondeu à prática” (SILVA, 2014, p. 41).

O objetivo deste artigo é, portanto, investigar como essas interações entre os governos do Brasil e da URSS, durante a primeira administração do regime militar, foram importantes para a institucionalização das relações interestatais, visando a retomada das conversações acerca de assistência soviética a grandes projetos de infraestrutura no país. Cervo lembra que foram restabelecidos contatos por delegações bilaterais e reunida, pela primeira vez, a Comissão Mista Bilateral prevista no Acordo de Comércio e Pagamentos de 1963 (CERVO; BUENO, 2008). As delegações brasileiras que estiveram na URSS nesse período buscaram manter vivo o interesse soviético em participar de empreendimentos no ramo energético no Brasil. Em relação ao comércio, no final de 1967, o país retomava o posto de principal parceiro comercial da URSS na América Latina (excetuando-se Cuba).

Para realizar este estudo, concentraremos nossas atenções na análise de fontes primárias. Serão utilizados documentos brasileiros, tanto do Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores (AHMRE), em Brasília, como os do acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC-FGV), no Rio de Janeiro. Além deles, documentos russos obtidos no GARF (Arquivo Estatal da Federação Russa), em Moscou, também serão empregados. Destaco que eventuais erros na tradução desses registros do idioma russo são de minha inteira responsabilidade.

O texto está estruturado em quatro itens. O primeiro apresenta as preocupações anticomunistas do novo governo brasileiro logo após tomar o poder em abril de 1964. Em seguida, trata das iniciativas de reaproximação diplomáticas entre Brasil e URSS iniciadas poucos meses depois. O terceiro analisa, em detalhes, as visitas à URSS das comitivas lideradas por ministros brasileiros em 1965 e 1967. Além disso, comenta a vinda do ministro do Comércio Exterior da URSS ao Brasil em 1966 e outras iniciativas e interações diplomáticas entre os dois países. Por último, expõem-se as conclusões e as perspectivas para as relações bilaterais nos anos subsequentes.

Golpe civil-militar, anticomunismo e relações bilaterais

Com o golpe civil-militar sendo deflagrado no Brasil em 1º de abril de 1964, num cenário doméstico ainda indefinido, o embaixador do Brasil em Moscou, Henrique Rodrigues Valle, enviava uma correspondência detalhada sobre os





“objetivos econômicos” do governo brasileiro na União Soviética. Dividia-os em três setores: comercial, financeiro e técnico-científico. Valle projetava um comércio bilateral que atingiria US\$ 500 milhões de parte a parte em 1970. Tal volume possibilitaria “transações financeiras para o desenvolvimento econômico do Brasil”. Sobre o terceiro item, o embaixador afirmava que, de acordo com as mesmas projeções, seria possível financiar uma ampla assistência técnica soviética, mas que, na “maioria das vezes”, essa estaria vinculada à “aquisição de equipamentos”. Por fim, ele solicitava ao Itamaraty mais recursos financeiros e humanos a fim de “concretizar as excelentes promessas econômicas do posto” (AHMRE, 1964a).

Ao mesmo tempo, a radicalização político-ideológica apontava para um desfecho no Brasil. O presidente João Goulart saiu do Rio a Brasília e depois a Porto Alegre numa última tentativa de organizar alguma resistência com o ex-governador Leonel Brizola. No entanto, o presidente do Senado já havia declarado vaga a presidência da República antes mesmo de Goulart exilar-se no Uruguai. O presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli, assumia interinamente o cargo. Ao mesmo tempo, uma junta de militares de alta patente das três Armas assumia o poder *de facto* por duas semanas. Após a decretação do Ato Institucional, o marechal Castello Branco assumia o poder no dia 15 de abril, eleito indiretamente por um Congresso Nacional desfigurado pelo AI-1.

Nesse cenário interno radicalizado pelo anticomunismo, seria natural que os representantes soviéticos no país se inquietassem. Em Moscou, Valle foi convocado para uma reunião pelo ministro interino das Relações Exteriores. A Embaixada da URSS no Rio afirmava em correspondência ao governo soviético que esperava que as autoridades brasileiras agissem de acordo com princípios fundamentais do Direito Internacional, de forma a tomar as providências necessárias para garantir a segurança da Embaixada, bem como de seu pessoal, e dos cidadãos soviéticos que se encontravam no Brasil (AHMRE, 1964b).

Ainda durante o governo provisório de Mazzilli, assumia a chancelaria o ex-embaixador em Moscou e Havana, Vasco Leitão da Cunha. Ele seria mantido após a ascensão de Castello ao poder. Nas semanas seguintes, Cunha confrontar-se-ia com diversas denúncias de espionagem, favorecimento e financiamento de “atividades subversivas” por cidadãos estrangeiros no país. No dia 6 de abril, por exemplo, o embaixador do Brasil no México, Manuel Pio Corrêa Junior, escreveu uma carta pessoal ao chanceler acusando o governo cubano de conceder apoio financeiro a Leonel Brizola e seus apoiadores; afirmando inclusive que a primeira parcela dessas subvenções chegou a ser paga (CPDOC-FGV, 1964a).





Esse clima de perseguição e anticomunismo minaram as relações diplomáticas entre o Brasil e o bloco soviético durante o primeiro semestre de 1964. Já no início de julho, entretanto, o presidente brasileiro enviou uma mensagem pessoal a Nikita Khrushchev afirmando que o país tinha interesse no incremento comercial com a URSS (VIZENTINI, 1998). Na busca por restaurar alguma confiança, Castello procurava justificar a necessidade da intervenção dos militares na política nacional e, ao mesmo tempo, moderar a maré anticomunista. Para o presidente, as relações com os países do Leste Europeu deveriam ser “mantidas e, em certos terrenos, ampliadas”. Segundo ele, o comércio entre o Brasil e os países do bloco soviético poderia ser “mutuamente proveitoso: estamos prontos a aumentar nossas trocas, desde que elas não sejam veículo de influências inaceitáveis” (MRE, 1966). Os instrumentos legais necessários para que isso ocorresse na prática já existiam. O Acordo de Comércio e Pagamentos assinado entre os dois países em 1963 — o qual também previa reuniões regulares no âmbito de uma Comissão Mista bilateral — estava em vigência. Desde o reatamento em 1961, as trocas comerciais cresciam de maneira significativa e sempre com saldo positivo para o Brasil — apesar de o volume total ainda ser pequeno quando comparado aos parceiros tradicionais (MILLER, 1989).

Restaurando a confiança pelo comércio

Ao fazer um balanço dos principais pontos do mês de maio, a Embaixada em Moscou comentava sobre como fora retratada na imprensa soviética a tomada de poder pelos militares no Brasil. Afirmava que, embora considerada pela grande maioria um “golpe reacionário”, as críticas eram em “termos ponderados” apesar de “inúmeros exageros e erros de informação” (AHMRE, 1964c).

No início de agosto, o presidente do Conselho do Soviete Supremo, Anastas Mikoyan, acusou o recebimento de carta enviada por Castello Branco. Segundo a Embaixada em Moscou, a comunicação avisava a respeito de o presidente haver “tomado posse no cargo” (AHMRE, 1964d). No final de julho, o Congresso Nacional, por meio da Emenda Constitucional nº 9, prorrogava o mandato do presidente até 15 de março de 1967. Havia, portanto, uma indicação ao governo soviético de que o novo governo brasileiro estava se consolidando no poder e que Castello não exerceria apenas um mandato “tampão”.





Algumas semanas depois, o governo brasileiro fazia novo esforço para reforçar às missões diplomáticas do Leste Europeu que a diminuição do comércio com o bloco soviético era algo conjuntural, e não resultado de qualquer tipo de discriminação ideológica. Em comunicação a Moscou, o Itamaraty argumentava que a diminuição havida nas trocas era fruto de “inevitáveis reajustamentos” ocorridos no país após a tomada de poder pelos militares. Dizia ainda que, apesar das dificuldades momentâneas, considerava o quadro de comércio com o Leste Europeu “promissor” (AHMRE, 1964e).

De acordo com Rupprecht (2011) havia um desejo, de ambas as partes, de manter relações diplomáticas amistosas. No começo de setembro, Mikoyan enviou um telegrama a Castello Branco desejando “felicitações” por motivo do aniversário da independência do Brasil. O político soviético expressava a “esperança” de que as relações bilaterais se desenvolvessem no interesse dos povos de ambos os países (AHMRE, 1964f). Da mesma forma, no dia 7 de setembro de 1964, o *Izvestia* publicou um artigo congratulando o Brasil pelo aniversário de independência e desejando o “fortalecimento de relações amigáveis entre os dois países” (AHMRE, 1964g).

Uma semana depois, o embaixador Valle escreveu uma carta pessoal ao chanceler mostrando-se “muito bem impressionado” com os “inúmeros contatos” que estava mantendo com as autoridades do governo soviético. Disse que manteve conversas com o embaixador da URSS no Brasil, Andrei Fomin — que se encontrava na capital soviética — bem como com funcionários do Departamento de América Latina do Ministério de Negócios Estrangeiros da URSS. Afirmou ainda que teve uma longa entrevista com o ministro do Exterior, Andrei Gromyko, e com seu vice, Vassily Kuznetsov. Notou que todos se mostraram “visivelmente interessados” na manutenção de boas relações bilaterais — inclusive não se limitando apenas a conversas sobre as possibilidades de comércio (CPDOC-FGV, 1964b).

No final de setembro, a Petrobras assinava um compromisso prevendo a “aquisição adicional” de 2 milhões de toneladas de petróleo da URSS para o ano seguinte (AHMRE, 1964h). Descontada certa dose de cortesia diplomática recíproca, as relações bilaterais estavam ganhando importância de fato — mais pelas perspectivas futuras do que pelos dados presentes.

A mudança de tom também estava relacionada com a troca de comando em curso na URSS. Em 14 de outubro de 1964, o Comitê Central do PCUS confirmou o afastamento de Khrushchev, e a nomeação do novo líder, Leonid Brejnev, encerrando uma conspiração interna que estava em marcha desde março. Duras acusações de quadros importantes do Partido sobre a política doméstica de Khrushchev, bem





como decisões precipitadas no campo externo, selaram sua retirada do posto. Brejnev não possuía experiência alguma em assuntos de política exterior. Além da importante influência de Gromyko, deve-se pesar também, principalmente no início de sua administração, a proeminência do primeiro-ministro Alexei Kosygin nos assuntos externos do país — inclusive representando a URSS em diversos encontros com líderes estrangeiros (SAVRANSKAYA; TAUBMAN, 2011).

Ao mesmo tempo, o ano de 1964 foi marcado pelo início de uma aproximação política, econômica e cultural entre EUA e URSS. Um grupo de mais de 90 empresários estadunidenses de alto perfil foi a Moscou em novembro a fim de verificar as possibilidades de expansão das relações econômico-comerciais entre os dois países (AHMRE, 1964i). A comitiva estadunidense foi recebida pela alta cúpula do PCUS. De Moscou, Valle falava em uma “radical mudança na filosofia e na pragmática socialista”. A longo prazo, afirmava que a mudança poderia ser ainda “mais radical” em comparação aos parâmetros que regiam as relações entre os mundos capitalista e socialista (AHMRE, 1964i).

Preparando o terreno para novas parcerias

No início de abril de 1965, o embaixador Valle esteve com o premiê Kosygin. Este, segundo o diplomata brasileiro, enfatizou a importância do desenvolvimento das relações bilaterais em “todos os setores” e que não haveria “limites à melhoria das relações entre os dois países”. Assinalou o “substancial progresso” no intercâmbio comercial — mesmo afirmando em seguida que as relações econômicas ainda estariam “bastante aquém” das “possibilidades reais”. Voltou a dizer que a URSS tinha “grande interesse” no aumento das trocas comerciais com o Brasil e solicitou que suas opiniões fossem transmitidas diretamente ao presidente Castello Branco (AHMRE, 1965a).

Estavam firmadas as bases, portanto, para um encontro de alto nível. Isso se concretizaria em setembro com uma visita do civil mais influente do governo à URSS, o ministro do Planejamento Roberto Campos. Antes de sua partida, no entanto, o chefe de gabinete do chanceler Cunha, Mozart Gurgel Valente, enviou algumas “respostas aconselháveis” a três perguntas que considerava “previsíveis” dos interlocutores soviéticos. A primeira era uma negação à possibilidade de instalação de um Consulado da URSS em São Paulo. De acordo com Valente, o governo brasileiro não via “utilidade prática”, mas se houvesse “incremento do





comércio” poderia reavaliar o assunto. O segundo ponto dizia respeito à instalação de um Escritório Comercial da URSS em São Paulo. Esse estaria autorizado desde que “a conclusão de um acordo de cooperação econômica” viesse a “criar a expectativa de um incremento do intercâmbio”. O último dizia respeito à aquisição de uma casa pelo governo soviético para ser a nova sede da representação soviética no Rio de Janeiro. O governo brasileiro afirmava aguardar a “conclusão dos estudos jurídicos” para se manifestar sobre o assunto. (AHMRE, 1965b). Nas três respostas, o mesmo dilema para a administração brasileira: os possíveis ganhos no campo econômico-comercial compensariam potenciais ameaças à segurança nacional?

Ainda antes da viagem, em agosto, uma reunião no âmbito do Conselho de Segurança Nacional foi convocada para discutir aspectos gerais da viagem do ministro à União Soviética. Nesse encontro, o próprio Campos colocou-se favoravelmente à possibilidade de financiamento soviético a obras de infraestrutura no país; citou particularmente uma planta piloto de xisto betuminoso e o projeto da usina hidrelétrica de Ilha Solteira no Estado de São Paulo. Apesar de o presidente também ser favorável, a maioria dos integrantes do CSN se mostrou contrária a essa empreitada — principalmente a cúpula militar. As razões eram conhecidas: possibilidade de infiltração comunista e/ou deterioração das relações com o governo estadunidense (CSN, 1965).

Mesmo assim, durante a primeira quinzena de setembro de 1965, uma comitiva liderada por Campos esteve por 12 dias na URSS. A delegação esteve em Moscou, Leningrado (São Petersburgo), Volgogrado (ex-Stalingrado), Tallinn e Bratsk — cidade siberiana que abrigava a então maior usina hidrelétrica do mundo. Na Estônia, o interesse estava na visita a uma planta de exploração de xisto betuminoso; já em Volgogrado, em conhecer uma grande siderúrgica e outra importante usina hidrelétrica no rio Volga (CAMPOS, 2004).

O ministro propunha que a melhor maneira de assegurar uma “corrente de exportação de equipamentos” seria que a União Soviética financiasse a execução de projetos. Entretanto, apresentava, da mesma forma, dificuldades a serem equacionadas, se o governo soviético desejasse operar esses financiamentos de cooperação econômica como havia feito, por exemplo, nos casos do Egito e da Índia (AHMRE, 1966m). Isso porque, segundo Campos, havia empreiteiros brasileiros capacitados, alguns até com capacidade ociosa em maquinaria, para a realização desse tipo de projeto. Assim, seria impossível entregar aos soviéticos a “responsabilidade total” dessas empreitadas. Pelo mesmo motivo, a assistência técnica necessária poderia ser mais limitada (AHMRE, 1965c).





O governo brasileiro dava preferência a ter um “crédito global” junto ao governo soviético que seria empregado em projetos analisados posteriormente no âmbito da Comissão Mista bilateral; evitando um compromisso imediato por parte da comitiva brasileira com uma “lista de projetos” já previamente elaborada por sua contraparte soviética (AHMRE, 1965c).

De acordo com o ministro, a reação dos representantes comunistas foi “bastante negativa”. Queixaram-se de que havia realmente “grande interesse” em alguns projetos, mas mostraram decepção em relação à falta de uma disposição clara por parte do governo brasileiro em indicá-los. Relembrou tentativas anteriores infrutíferas causadas por imaturidade do projeto ou oposição governamental (AHMRE, 1965c). Referiam-se ao contrato assinado em 1960 entre a organização de comércio exterior soviética Tiajpromexport e a empresa brasileira Companhia Industrial de Rochas Betuminosas (CIRB) (AHMRE, 1965d) para a exploração do xisto, e conversações a respeito de Sete Quedas (AHMRE, 1964j).

Ainda segundo Campos, o governo soviético tinha “enorme interesse” em prestar assistência técnica ao Brasil e em iniciar conversações imediatamente sobre projetos específicos de interesse comum. Nutriam simpatia, por exemplo, pelo projeto da usina de Ilha Solteira, em SP, estimando-o em cerca de US\$ 160 milhões — entre matérias-primas e maquinaria importada. No entanto, para o Brasil, de acordo com o ministro, o adiamento de indicações sobre projetos específicos poderia ser benéfico: daria tempo para o Conselho de Segurança Nacional deliberar sobre a questão do xisto betuminoso (AHMRE, 1966a) e proporcionaria uma melhor certificação das condições técnicas (visitas a usinas hidrelétricas e fábricas de equipamento soviéticas) por parte do responsável do lado brasileiro (AHMRE, 1965c).

Dessa forma, a viagem de Campos serviu para abrir as “portas para a cooperação econômica com o campo soviético”, já que, dois meses depois, o ministro-conselheiro Nogueira Porto iria a Moscou para a Reunião da Comissão Mista prometendo envolver os empresários paulistas nas trocas comerciais com a URSS (VIZENTINI, 1998, p. 63-64). Poucas semanas antes da chegada de Campos a Moscou, Valle, em reunião com Kuznetsov, já havia afirmado que representantes de muitas empresas brasileiras estavam interessados em visitar a URSS, num futuro próximo, a fim de estabelecer contato com suas organizações comerciais (GARF, 1965).

O pragmatismo soviético nas relações com o Brasil era fruto de mudanças importantes que estavam ocorrendo na URSS. De Moscou, Valle, em comunicação





ao Itamaraty, usava como exemplo a atuação de Kosygin, agindo pela construção da paz entre Índia e Paquistão nas reuniões de Tashkent, como exemplo de uma “convencionalização” da diplomacia soviética. O argumento era o seguinte: embora não abandonasse sua antiga pretensão de liderar o movimento comunista internacional, a URSS teria de se preocupar mais com suas questões internas; principalmente com relação às expectativas de melhoria da condição de vida da maior parte de sua população. Tal anseio seria “bem mais forte” do que o ardor revolucionário das gerações que fizeram a Revolução de 1917 e lutaram contra a Alemanha nazista (AHMRE, 1966b).

Havia, de fato, mudanças importantes em andamento na economia e na política externa soviéticas. Do ponto de vista comercial, houve uma reorientação geográfica dos fluxos. Em 1958, a URSS comerciava com 70 países, dos quais 50 por meio de acordos bilaterais. No fim de 1964, esses números elevaram-se respectivamente para 100 e 70. No período 1958-64, o comércio da URSS com os países de seu bloco cresceu 68%. Já com os países desenvolvidos capitalistas, o aumento foi de 126%. O número de países em desenvolvimento com os quais a URSS mantinha acordos de comércio e pagamentos passou de 17, em 1958, para 40, em 1964 (AHMRE, 1966c).

Obviamente, um aumento do comércio bilateral interessava ao Brasil. O especialista em assuntos econômicos da Embaixada em Moscou considerava o mercado soviético “bastante promissor” para alguns produtos brasileiros (AHMRE, 1966d). O encarregado de negócios afirmava que a possibilidade de assinatura de um protocolo para a venda financiada de máquinas e equipamentos soviéticos ao Brasil oferecia uma oportunidade “*afresh*” para pensar as possibilidades do comércio bilateral (AHMRE, 1966e e 1966f). Poucos dias depois, sugestões de modificações a uma segunda proposta soviética foram feitas por um grupo integrado por representantes ministeriais e de autarquias do governo brasileiro (AHMRE, 1966g).

Com “a expectativa de um incremento do intercâmbio” realizada — lembrando a condição estabelecida pelo chefe de gabinete do chanceler em correspondência a Campos antes de sua viagem à URSS —, havia chegado o momento de analisar seriamente a proposta soviética de instalar “agências comerciais soviéticas” não somente em São Paulo, mas também no Rio de Janeiro — mediante reciprocidade (AHMRE, 1966h).

De acordo com comunicação da Secretaria Geral Adjunta para Assuntos de Europa Oriental e Ásia, o novo chefe de gabinete do chanceler, Pio Corrêa,





comunicou-se com o chefe do SNI, Golbery do Couto e Silva, a respeito disso em julho de 1966. Afirmava que o Itamaraty pretendia autorizar a abertura das representações, pois a equipe econômica do governo, ministro Campos “à frente”, insistiram sobre a necessidade de os soviéticos agirem “junto ao setor privado brasileiro no sentido de estimular sua capacidade de importação de produtos da área socialista” (AHMRE, 1966h). Pio Corrêa também se comunicou diretamente com a mesma Secretaria, afirmando seu desejo de se ter apenas dois cidadãos soviéticos trabalhando em cada representação. Em resposta, Meira Penna temia que tal medida pudesse desinteressar as autoridades soviéticas pela assinatura de um protocolo para máquinas e equipamentos, e que isso implicasse no “cancelamento da própria viagem” do ministro do Comércio Exterior, Nikolai Patolichev, ao Brasil — marcada para o mês seguinte. Ele fazia questão de lembrar que estava “em jogo” um “financiamento da ordem de US\$ 100 milhões” e, em “última análise, todo o futuro de nossas relações comerciais com a URSS” (AHMRE, 1966i, 1966j e 1966k).

Em agosto de 1966, o Itamaraty enviou uma nota à Embaixada soviética concordando com a instalação da Seção de Representação Comercial em São Paulo (AHMRE, 1966h). A decisão havia sido tomada provavelmente no final de julho ou início de agosto. Com as exigências de segurança atendidas, o Escritório Comercial da URSS seria finalmente aberto em janeiro de 1967, proporcionando um acesso “direto” ao mercado paulista (AHMRE, 1966h).

Também em agosto, Patolichev chegava ao país para assinar o Protocolo para Fornecimento de Máquinas e Equipamentos. Nele, o governo soviético concedia um crédito de US\$ 100 milhões ao Brasil para o período 1966-69. No entanto, mesmo com tal incentivo, apesar de grandes flutuações anuais, o petróleo chegou a responder por 90% do valor exportado da URSS ao Brasil; e liderava isolado como principal produto soviético enviado ao país em 1966 (BLASIER, 1989). As condições de pagamento eram atraentes. Previam juros de 4% e um prazo de carência de dois a oito anos de amortização, após a entrega dos equipamentos. Três meses depois, uma delegação de burocratas brasileiros esteve em Moscou para discutir o conteúdo de listas de mercadorias entre Brasil e URSS para o triênio 1965-68, além das modalidades de financiamento em cruzeiros às pequenas e médias indústrias (VIZENTINI, 1998).

Após essa aproximação concreta, uma proposta de cooperação científica seria cogitada por parte do Brasil. Em uma conversa com o vice-diretor do Departamento de Américas do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Valle considerava possível





a assinatura de um acordo bilateral no campo da astronomia. Baseando-se em um entendimento já existente entre URSS e Chile, o embaixador comentava a assistência técnica fornecida ao país andino. Segundo ele, uma iniciativa desse tipo com o Brasil seria “útil para ambas as partes” (GARF, 1966a). Pelo lado da superpotência, a Academia de Ciências da URSS mostrou-se imediatamente interessada e pronta para iniciar negociações visando um acordo de cooperação científica para pesquisa astronômica com auxílio de satélites artificiais; o assunto reapareceria posteriormente (GARF, 1966b) (AHMRE, 1969). No ano seguinte, Valle — em conversa com um diplomata soviético — reafirmou o interesse do governo brasileiro e de cientistas do país em estabelecer um intercâmbio regular de informações técnicas e científicas com a URSS (GARF, 1967).

Esse tipo de aproximação tinha se tornado possível porque uma atmosfera de distensão entre as duas superpotências estava emergindo. Quando o ministro da Indústria e Comércio do Brasil, Paulo Egydio Martins, chegou em Moscou chefiando uma missão comercial, em janeiro de 1967, foi avisado da disposição do embaixador dos EUA na capital soviética em encontrá-lo. De acordo com as memórias do ministro, Llewellyn Thompson foi vê-lo na Embaixada dizendo que achava “fundamental estabelecer um entendimento maior com a União Soviética através do comércio” (MARTINS, 2007, p. 300). Também na Embaixada, Valle ofereceu um almoço que contou com a presença de diversos embaixadores latino-americanos creditados em Moscou (AHMRE, 1967a). A comitiva brasileira incluía 30 grandes empresários brasileiros (MARTINS, 2007).

Em Moscou, o grupo esteve com o ministro Patolichev e com o presidente do Presidium, Nikolai Podgorny, numa reunião que integrava os empresários brasileiros e os diversos representantes das organizações de comércio exterior soviéticas. De acordo com Martins, por iniciativa dele, foi alocada uma cota de açúcar brasileiro nas importações soviéticas — já que a URSS adquiria o produto majoritariamente de Cuba. Além disso, o café solúvel estava com vendas crescentes na URSS; fato que estimulou a ida da missão (MARTINS, 2007).

Havia uma perspectiva de aplicação imediata do Protocolo Patolichev por meio de um projeto para construção de uma fábrica petroquímica no Brasil. O valor do projeto era de US\$ 5 milhões, o que permitiu ainda a exportação de manufaturas brasileiras à URSS no valor de US\$ 1,25 milhão (AHMRE, 1967b).

Ao final de 1967, o Brasil já retomava o posto de maior parceiro comercial da URSS na América Latina (excetuando-se Cuba). No entanto, o volume das trocas era menor do que em 1962-1963. Um aumento expressivo das





exportações à URSS se daria somente em 1972 (MILLER, 1989) no auge do chamado “milagre econômico”. No entanto, os créditos soviéticos utilizados totalizavam apenas US\$ 4 milhões em 1969, e US\$ 6 milhões em 1971 (MILLER, 1989) (PRIZEL, 1990).

Mesmo assim, ainda no final de 1969, o Protocolo sobre Fornecimento de Maquinaria e Equipamentos da URSS ao Brasil seria assinado — substituindo o Protocolo Patolichev — no valor de US\$ 100 milhões para o período de 1970-74. (VIZENTINI, 1998). Finalmente, em 1970, acordos entre a Energomashexport e CESP (Centrais Elétricas São Paulo) seriam concluídos. O entendimento tratava do fornecimento de equipamentos e turbinas para a usina hidrelétrica de Capivara, na divisa entre SP e PR (VIZENTINI, 1998). Elas se tornariam, em 1977, as primeiras turbinas hidroelétricas soviéticas em operação na América Latina (MILLER, 1989). Dois anos depois, a usina hidrelétrica de Sobradinho (BA) também entraria em operação utilizando turbinas soviéticas. O acordo para o fornecimento dos equipamentos havia sido assinado em 1975 (PRIZEL, 1990) (BLASIER, 1989). Eram projetos de grande porte e de importância estratégica para o desenvolvimento do Brasil.

Apesar de mostrar-se interessada por Sete Quedas desde os primórdios do projeto, os soviéticos não conseguiriam participar do fornecimento de máquinas para esse enorme empreendimento. O interesse soviético no setor energético brasileiro reapareceria renovado, numa conjuntura de aproximação entre os dois países, no início do governo Figueiredo (1979-1985).

Conclusão

Após a ruptura de 1964, a equipe econômica de Castello Branco considerava importante ampliar as trocas com o bloco soviético. Esses contatos possibilitaram uma maior institucionalização das relações bilaterais, uma reativação das conversações acerca de financiamentos, programas de assistência técnica e cooperação econômica entre os dois países.

O aprofundamento das relações econômicas, no entanto, esbarrava nas preocupações brasileiras com segurança interna. O aumento de representações soviéticas no Brasil ensejava um debate dentro do governo brasileiro sobre a conveniência ou não de uma maior presença da URSS no país. Essa questão permaneceu como fonte de discórdia até o fim do regime militar em 1985.





No entanto, conforme mencionamos, mesmo com a ruptura de 1964, a manutenção das relações bilaterais ocorreu devido a três fatores: o fato de o anticomunismo da cúpula militar brasileira estar concentrado em Cuba e não na URSS, mudanças domésticas importantes em curso na superpotência socialista e a possibilidade de a mesma exercer um papel importante na industrialização do Brasil.

Além disso, as relações com a União Soviética poderiam servir como uma espécie de barganha em relação a eventuais ruídos nas interações do Brasil com os Estados Unidos. É interessante notar que a aproximação do Brasil aos EUA durante o governo Castello Branco não correspondeu a um afastamento da URSS.

Assim, percebe-se que havia aspectos da *détente* entre as duas superpotências já em 1964. Foi nessa conjuntura que se iniciaram os esforços para uma reaproximação entre Brasil e URSS. A viagem de Roberto Campos, o entendimento a respeito da exploração de xisto, a assinatura do Protocolo Patolichev, a missão chefiada por Paulo Egydio, a construção da planta petroquímica na Bahia, o início das conversações a respeito da cooperação técnico-científica no campo da astronomia e a abertura do Escritório Comercial da URSS em São Paulo atestam esse objetivo. O gradual incremento comercial, a ativação da Comissão Mista Bilateral e, mais tarde, a assinatura do Protocolo de Maquinaria e Equipamentos assegurariam a confiança e a estrutura legal necessárias para que projetos de cooperação econômica bilateral ocorressem na década seguinte.

Referências bibliográficas

- BARRETO FILHO, Fernando Paulo M. *Os Sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil, v. 2, 1964-1985*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- BLASIER, Cole. *The giant's rival: the USSR and Latin America*, Revised Ed. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1989.
- CAMPOS, Roberto. *A Lanterna na Popa: memórias*, 4^a ed., 1^a reimpressão. Rio de Janeiro: Topbooks, 2004.
- CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*, 3^a ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.
- MARTINS, Paulo Egydio. *Paulo Egydio Conta: depoimento ao CPDOC/FGV*. Organização Verena Alberti, Ignez Cordeiro de Farias, Dora Rocha. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2007.





- MILLER, Nicola. *Soviet relations with Latin America, 1959-1987*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989 (2009).
- MRE, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. A Política Exterior da Revolução Brasileira. Seção de Publicações, “Discurso por ocasião da entrega de diplomas aos candidatos aprovados por concurso à carreira de diplomata”, 31 de julho de 1964, Departamento de Imprensa Nacional, Setor de Publicações, 1966.
- PRIZEL, Ilya. *Latin America through Soviet eyes: the evolution of Soviet perceptions during the Brezhnev era, 1964-82*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990 (2008).
- RUPPRECHT, Tobias. Socialist high modernity and global stagnation: a shared history of Brazil and the Soviet Union during the Cold War. *Journal of Global History*, Vol. 6, No. 3, Novembro 2011 p. 505-528.
- SAVRANSKAYA, Svetlana; TAUBMAN, William. Soviet Foreign Policy, 1962-1975 in *The Cambridge History of the Cold War, Volume II, Crises and Détente*, editado por Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad. Cambridge, Cambridge University Press, 2011, no. 7, p. 134-157.
- SILVA, André Luiz R. Interdependência, Segurança e Desenvolvimento: a Política Externa do Governo Castello Branco In SILVA, André Luiz R.; SVARTMAN, Eduardo M. (coords.). *Política externa brasileira durante o regime militar (1964-1985)*. Curitiba: Juruá, 2014.
- VIZENTINI, Paulo F. *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Ed. Da Universidade/UFRGS, 1998.
- VOLCHEK, Boris. URSS-Brasil: 40 anos de relações diplomáticas in *Brasil-URSS: 40 anos do estabelecimento de relações diplomáticas*. Rio de Janeiro: Revan, 1985.
- Referências documentais
- AHMRE, 1964a, AHMRE, Moscou, 2305, “Instalação do SEPRO em Moscou”. Moscou, 1º abril 1964.
- AHMRE, 1964b, AHMRE, Moscou, 2342, “Pedido do Chanceler soviético para garantir a Embaixada soviética e seu pessoal”. Moscou, 4 abril 1964.
- AHMRE, 1964c, AHMRE, Moscou, 2306, Moscou-MRE, “Relatório Mensal nº 5. Maio de 1964”, Moscou, 10 junho 1964, Anexo, p. 1.
- AHMRE, 1964d, AHMRE, Moscou, 2306, Moscou-MRE, “Carta de Chancelaria acusando recebimento de comunicação da posse do Presidente da República”, Moscou, 7 agosto 1964.
- AHMRE, 1964e, AHMRE, 811 (42) (70), Confidencial, MRE-Moscou, “Intercâmbio comercial do Brasil com o Leste Europeu”, Rio, 24 agosto 1964, p. 2-3.
- AHMRE, 1964f, AHMRE, Moscou, 2306, Moscou-MRE, “Remessa de notícias do Brasil e respectivas traduções”, Moscou, 1º outubro 1964.





- AHMRE, 1964g, AHMRE, Moscou, 2306, Moscou-MRE, “Relatório de notícias sobre o Brasil e respectivas traduções”, Moscou, 15 setembro 1964, Anexo, p. 1.
- AHMRE, 1964h, AHMRE, Moscou, 2351, MRE-Moscú, “Compra adicional de petróleo na URSS”, Rio, 30 setembro 1964.
- AHMRE, 1964i, AHMRE, Moscou, 2358, Moscou-MRE, “Colaboração econômica entre a indústria americana e a União Soviética”, Moscou, 18 novembro 1964, p. 1-2.
- AHMRE, 1964j, AHMRE, Moscou, 2342, “Visita de despedida do Embaixador brasileiro a Brejnev e Gromiko”. Moscou, 9 fevereiro 1964, p. 1.
- AHMRE, 1965a, AHMRE, 920 (42) (74) (1965-66), MRE-Gabinete em Brasília, Confidencial, “Relações soviético-brasileiras”, 6 abril 1965.
- AHMRE, 1965b, AHMRE, 920 (42) (74) (1965-66), Mozart Gurgel Valente para Roberto Campos, Confidencial, Rio, 30 agosto 1965.
- AHMRE, 1965c, AHMRE, 812 (42) (74), Moscou ao MRE, Confidencial, “Viagem do Ministro Roberto Campos à Rússia”, 8 setembro 1965, p. 2.
- AHMRE, 1965d, AHMRE, 812 (42) (74), MRE a Moscou, Confidencial, “Visita do Ministro do Planejamento à URSS”, 10 junho 1965.
- AHMRE, 1966a, AHMRE, Moscou, 2310, Moscou-MRE, “Brasileiros em Moscou em 1965”, Moscou, 19 janeiro 1966, p. 3-4.
- AHMRE, 1966b, AHMRE, Moscou, 2310, Moscou-MRE, “Transformações na diplomacia soviética. Opiniões americanas”, Moscou, 24 fevereiro 1966, p. 3 e 6.
- AHMRE, 1966c, AHMRE, Moscou, 2310, Moscou-MRE, “Comércio exterior soviético em 1964”, Moscou, 19 janeiro 1966, p. 2.
- AHMRE, 1966d, AHMRE, Moscou, 2312, Moscou-MRE, “Mercado Soviético para uma Lista Seleccionada de Produtos de Exportação Brasileira”. Moscou, julho de 1966, p. 14-15.
- AHMRE, 1966e, AHMRE, Moscou, 2312, Moscou-MRE, “Acordo comercial Brasil-URSS. Mercado soviético para uma lista seleccionada de produtos brasileiros”, Moscou, 12 julho 1966, p. 2-3. Veja também
- AHMRE, 1966f, AHMRE, Moscou, 2312, Moscou-MRE, “Projeto soviético de Protocolo sobre vendas financiadas de máquinas e equipamentos. Importações soviéticas de bens industriais”, Moscou, 15 julho 1966.
- AHMRE, 1966g, AHMRE, 812 (42) (74), MRE-Moscú, Confidencial, “Protocolo sobre vendas financiadas de máquinas e equipamentos pela URSS ao Brasil”, Rio, 14 julho 1966.
- AHMRE, 1966h, AHMRE, 921 (74) (00), Confidencial, Secretaria Geral Adj. para Assuntos de Europa Oriental e Ásia ao Ministro de Estado, “Escritório Comercial da URSS em São Paulo”, Rio, 3 agosto 1966, p. 1.
- AHMRE, 1966i, AHMRE, 812 (74) (00), Confidencial, Secretaria de Estado para Secretário Geral Adjunto para Assuntos da AEA, Rio de Janeiro, 12 julho 1966 e, logo em seguida,





- AHMRE, 1966j, AHMRE, 812 (74) (00), Confidencial José Oswaldo de Meira Penna ao Secretário Geral, 19 julho 1966.
- AHMRE, 1966k, AHMRE, 812 (74) (00), Confidencial, Paulo Leão de Moura ao Secretário Geral, 23 julho 1966.
- AHMRE, 1966l, AHMRE, 921 (74) (00), Confidencial, Secretaria Geral Adjunta para Assuntos de Europa Oriental e Ásia ao Ministro de Estado, “Escritório Comercial da URSS em São Paulo”, Rio de Janeiro, 3 agosto 1966, p. 2.
- AHMRE, 1966m, AHMRE, Moscou, 2312, “Feiras e Exposições. Participação soviética”, Moscou, 25 agosto 1966.
- AHMRE, 1967a, 812 (42) (74), Moscou-MRE, Confidencial, “Viagem do Ministro Paulo Egydio aos países da Europa Oriental”, Moscou, 23 janeiro 1967.
- AHMRE, 1967b, AHMRE, Moscou, 2315, Moscou-MRE, “Protocolo de Cooperação econômica e técnica entre o Brasil e a URSS”, Moscou, 23 janeiro 1967, p. 2.
- AHMRE, 1969, AHMRE, 921.1 (42) (74), Secreto, MRE-Moscú, “Instruções para o Embaixador brasileiro em Moscou”, Rio, 24 janeiro 1969, p. 9-10.
- CPDOC-FGV, 1964a, VLC e 1964.03.10, IX, p. 1-2, “Pio Corrêa para Vasco Leitão da Cunha”, México, 6 abril 1964.
- CPDOC-FGV, 1964b, VLC e 1964.03.10, XIX, Henrique Rodrigues Valle para Vasco Leitão da Cunha. Moscou, 14 setembro 1964, p. 1.
- CSN, Conselho de Segurança Nacional, Ata da Vigésima Oitava Reunião do Conselho de Segurança Nacional, Livro de Atas nº 2, p. 241-283 em <<http://memorialanistia.org.br/conselho-de-seguranca-nacional-atas/>> .
- GARF, 1965, f. 9518, op. 1, d. 324, 9 agosto 1965, p. 194.
- GARF, 1966a, f. 9518, op. 1, d. 997, 27 setembro 1966, p. 112.
- GARF, 1966b, f. 9518, op. 1, d. 997, 1º novembro 1966, p. 121.
- GARF, 1967, f. 9518, op. 1, d. 998, 10 de abril de 1967, p. 21.





A economia da Rússia no século 21: as dinâmicas da ascensão econômica e da relativa estagnação após a crise global de 2008

*The economy of Russia in the 21st century:
the dynamics of economic rise and the relative
stagnation after the global crises of 2008*

DOI: 10.21530/ci.v13n2.2018.768

Rafael Henrique Dias Manzi¹

Resumo

O desempenho da economia da Rússia na primeira década após o esfacelamento político da União Soviética foi marcado por instabilidades macroeconômicas e por uma profunda recessão econômica. Esse cenário reverteu-se a partir do início do século 21 quando o país entrou em um novo ciclo de expansão econômica marcada por uma expressiva aceleração das taxas de crescimento do PIB. Contudo, a partir da década de 2010, a economia russa perdeu dinamismo e o processo de convergência de renda com os países desenvolvidos estagnou-se novamente. O principal objetivo do artigo é fazer uma análise do processo de ascensão econômica da Rússia e do atual quadro de relativa estagnação a partir da eclosão da crise global de 2008. Os resultados apontam que o quadro de relativa estagnação da economia da Rússia não está ligado somente a fatores conjunturais, como a queda dos preços das *commodities* energéticas nos mercados internacionais e o acirramento das tensões geopolíticas com o mundo ocidental, mas refletem também, em grande medida, fragilidades domésticas da economia russa.

Palavras-chave: Rússia; Economia Internacional; Superciclo de Commodities; Petróleo; Geopolítica.

Abstract

The performance of Russia's economy in the first decade after the break-up of the Soviet Union was marked by macroeconomic instabilities and a deep economic recession. This scenario reverted from the beginning of the 21st century when the country entered a new cycle

¹ Doutor em relações internacionais pela Universidade de Brasília — UnB.

Artigo submetido em 26/02/2018 e aprovado em 26/07/2018.





of economic expansion marked by a significant acceleration of GDP growth rates. However, from the decade of 2010 the Russia economy registered an economic growth slowdown and the process of income convergence within the developed countries stagnated again. The main objective of the article is to analyze the process of economic growth in Russia and the current situation of relative stagnation after the outbreak of the global crisis of 2008. The results indicate that the relative stagnation of Russia's economy is not only related just to conjuncture factors, such as the fall in the prices of energy commodities in the international markets and the intensification of geopolitical tensions with the Western world, but also reflect to a great extent, domestic weaknesses of the Russian economy.

Keywords: Russia; International Economics; Commodities Supercycle; Oil Crude; Geopolitics.

Introdução

A queda do muro de Berlim (1989) e o esfacelamento político da União Soviética (1991) colocaram fim à ordem bipolar que caracterizou a dinâmica geopolítica do sistema internacional a partir do fim da década de 1940. Nesse período, os Estados Unidos e a União Soviética disputaram a hegemonia do sistema internacional do ponto de vista geopolítico e econômico. O conflito geopolítico e econômico (capitalismo x socialismo) estendeu-se pela América Latina, África, Ásia e Europa e foi caracterizado pelo confronto indireto por áreas de influência entre as duas superpotências globais (FRIEDEN, 2008).

Com o fim da Guerra Fria, na década de 1990, o *status* da Rússia de superpotência do sistema internacional chegou ao fim com o surgimento de uma nova ordem internacional marcada inicialmente pela hegemonia das democracias de mercado². No aspecto econômico, os anos de 1990 foram marcados pela transição da Rússia para uma economia de mercado e por uma profunda crise econômica. Essa conjuntura passou a ser alterada a partir do início da década de 2000, quando a Rússia registrou elevadas taxas de crescimento econômico. Isso não sugere que o país reconquistou o espaço ocupado no período da Guerra Fria, mas que o crescimento da economia russa reverteu enormemente o processo de declínio registrado pela Rússia ao longo dos anos de 1990. Contudo, a partir do início da década de 2010, a economia russa começou a demonstrar sinais de fragilidade em virtude da forte desaceleração das taxas de crescimento do PIB, que culminou em uma recessão econômica no biênio 2015/2016.

2 Sobre o conceito do termo hegemonia das democracias de mercado ver Viola; Leis (2007).





O principal objetivo do artigo é examinar a conjuntura da economia da Rússia com o intuito de examinar as variáveis que explicam tanto o processo de aceleração das taxas de crescimento a partir do início da década de 2000 quanto o quadro de relativa estagnação a partir da eclosão da crise global de 2008. O argumento central do artigo é de que as dinâmicas internacionais, principalmente no tocante à evolução da demanda e dos preços das *commodities* energéticas é uma variável fundamental para compreender o processo de ascensão da economia da Rússia a partir do fim da década de 1990. Contudo, o quadro de relativa estagnação da economia da Rússia a partir da década de 2010 é reflexo de fragilidades domésticas ligadas principalmente ao baixo nível de diversificação produtiva, à estagnação dos indicadores de produtividade e eficiência econômica e também relacionada aos níveis insuficientes de investimentos domésticos.

Do ponto de vista da metodologia empregada, o argumento central do artigo é construído a partir da sistematização de variáveis estruturais e conjunturais que explicam o desempenho da economia da Rússia a partir do fim da década de 1990. Em virtude da importância do setor de petróleo e gás natural, a evolução dos preços e da demanda internacional por *commodities* energéticas constitui-se na principal variável que afeta o desempenho de curto prazo da economia russa. Ao mesmo tempo, serão identificadas e analisadas as variáveis domésticas que estão relacionadas ao quadro de relativa estagnação da economia da Rússia em virtude da incapacidade do país em acelerar o processo de diversificação e modernização produtiva. Em relação aos aspectos domésticos, destacam-se : a adoção de políticas econômicas que resultaram no aprofundamento das relações de *crony capitalism* com reflexos negativos sobre os níveis de produtividade e eficiência econômica; disfuncionalidades do setor financeiro que reduzem a disponibilidade de recursos para investimentos domésticos e; fragilidades institucionais no tocante aos direitos de propriedade que acabam por gerar desincentivos para a realização de novos investimentos produtivos. Esses dados serão construídos a partir da bibliografia já existente e também da interpretação de fontes primárias e secundárias.

Nessa perspectiva, o artigo é dividido em três seções. Na primeira, examinaremos as dinâmicas econômicas na primeira década após o fim da Guerra Fria e os fatores que explicam a ascensão econômica da Rússia a partir do início do novo milênio. Na segunda, discutir-se-á a performance da economia russa a partir de 2008 e como dinâmicas relacionadas ao fim do superciclo das *commodities* internacionais e do acirramento das disputas geopolíticas da Rússia com o mundo ocidental têm impacto sobre a economia russa. Na última seção, serão analisadas as variáveis





domésticas que explicam porque, apesar da expansão da renda ao longo do superciclo das *commodities* internacionais, não ocorreu um processo de maior diversificação e modernização da economia da Rússia.

A economia da Rússia no pós-Guerra Fria: da década “perdida” aos anos doutorado de 2000

Quando Mikhail Gorbachev ascendeu ao cargo de secretário-geral da União Soviética, a economia soviética já não apresentava mais o mesmo dinamismo das décadas de 1950 e 1960. Nesse período, aventou-se inclusive a possibilidade de que o desempenho da economia soviética iria transformar o país na maior economia do mundo, superando até mesmo os Estados Unidos (JOFFE, 2014). A partir de meados da década de 1970, a performance da economia soviética já não era mais a mesma em virtude do baixo dinamismo econômico do país. Entre 1975 e 1985, por exemplo, a taxa média de crescimento da União Soviética caiu para patamares inferiores à 2.5% ao ano (OFER, 1987).

A desaceleração da economia da União Soviética era um sintoma da exaustão do modelo de crescimento econômico baseado principalmente no acúmulo de capitais. Como observa Ofer (1987, p. 1814-1815), a perda de dinamismo da economia soviética a partir da década de 1970 está relacionada a três fatores:

“Primeiro, o crescimento extensivo é, por natureza, exaurível, à medida que existe um processo de próprio declínio da própria produtividade do capital. Em segundo lugar, a mudança tecnológica e a melhoria da eficiência não ocorreram de modo suficiente para acelerar o crescimento dos indicadores de produtividade. Na verdade, a contribuição da tecnologia declinou ao longo dos anos, refletindo a crescente dificuldade de adquirir tecnologias mais eficientes do ocidente. Finalmente, o declínio do crescimento foi acelerado em virtude da estratégia adotada pelas autoridades soviéticas de acelerar a convergência de renda do país com o mundo ocidental ter chegado ao seu limite em virtude da estagnação da produtividade econômica³”.

3 “First, extensive growth is by nature exhaustible, as manifested in the unavoidable decline in the growth rates of inputs. Second, technological change and improved efficiency failed to replace in replace input growth, in fact, the contribution of technology declined over the years, reflecting the increased difficulty of borrowing Western technologies cheaply. Finally, the decline growth was accelerated by the strategy of haste. Haste not only made the growth curse decline more steeply but has also been partly responsible for the difficulties encountered by the Soviet economy is shifting to an intensive path.”





É dentro desse contexto de fragilidades econômicas que ascende, Mikhail Gorbachev, ao cargo de secretário-geral do partido comunista. Mikhail Gorbachev assumiu com a principal missão de instaurar reformas econômicas com o intuito de elevar as taxas de crescimento econômico da já cambaleante economia soviética. Tanto a *perestroika* quanto a *glasnost* tinham como objetivo enfraquecer o controle do partido comunista sobre a sociedade, mas não ocasionar um colapso econômico e político da União Soviética⁴. Ou seja, as reformas econômicas tinham como ponto central dinamizar a economia soviética, mas com o propósito de impedir uma crise política que colocasse em risco o próprio regime comunista, o que acabou de fato ocorrendo a partir dos eventos que culminaram na crise do comunismo soviético no início da década de 1990.

Mesmo que relativamente tímidas, as reformas do período Gorbachev reduziram a centralização econômica, incentivaram a criação de *joint ventures* com a participação de empresas estatais e legalizaram a existência de cooperativas privadas. Em junho de 1987, o governo russo promulgou a *Law of State Enterprise* para reduzir o planejamento central da economia da União Soviética. A lei autorizou empresas a venderem produtos a preços de mercado e o fechamento de empresas que eram consideradas pelo governo russo como ineficientes. Outra medida para reduzir o controle estatal foi à criação da Lei das Cooperativas em 1988. Nesse caso, o governo russo permitiu a formação de empresas para a exportação de *commodities* que tinham os preços, anteriormente ao início das reformas econômicas, controlados pelas autoridades políticas de Moscou. Além disso, a criação da *Law on Leasing* de 1989 possibilitou aos funcionários das estatais realizarem operações de *leasing* e compra das empresas estatais. (LETICHE, 2007).

As reformas impetradas pela nova administração acabaram por desgastar e enfraquecer ainda mais o regime político e culminou na crise do comunismo soviético. Na década de 1990, as reformas econômicas intensificaram-se principalmente no tocante a transferências dos ativos públicos para o setor privado. O processo de privatização teve duas fases. Na primeira, o programa de privatização das empresas estatais russas teve início em outubro de 1992 e foi finalizado em junho de 1994. Nesse período, aproximadamente 70% das empresas estatais de grande e médio porte e 90% das pequenas companhias foram transferidas para o setor

4 O termo *glasnost* é de origem russa e significa abertura. Foi designado para representar o processo de reforma política na União Soviética que representou a redução do poder do partido comunista e a realização de eleições multipartidárias. A *perestroika* é também um termo russo, mas tem uma conotação mais voltada a economia que pode ser entendido como “reestruturação” econômica e liberalização econômica.





privado. Já a segunda fase ocorreu ao longo de 1995 e 1996, sendo caracterizada pela venda direta de empresas estatais ao setor privado por meio de *initial public offerings* (IPOs). Quando o programa de privatização da Rússia chegou ao fim, aproximadamente 70% do PIB, já estava sob o controle do setor privado. (VINHAS DE SOUZA, 2007).

O processo de transição para uma economia de mercado na Rússia gerou desequilíbrios econômicos decorrentes do descasamento entre oferta e demanda que se refletiram na profunda crise econômica da década de 1990⁵. Entre 1992 e 1999, por exemplo, o PIB *per capita* russo teve uma contração próxima de 25%. As fragilidades econômicas decorriam principalmente das elevadas taxas de inflação, desequilíbrios fiscais e vulnerabilidade externa em virtude da excessiva valorização do rublo russo e do baixo nível de reservas internacionais. Além disso, as instabilidades econômicas em outros mercados emergentes da década de 1990, como as crises financeiras no México (1994) e Ásia (1997), contribuíram para elevar as percepções de riscos na solidez das economias emergentes e da própria Rússia. A combinação entre fragilidades macroeconômicas domésticas e instabilidades nos mercados financeiros acabou por culminar na eclosão da crise financeira de 1999 (FRIEDEN, 2008).

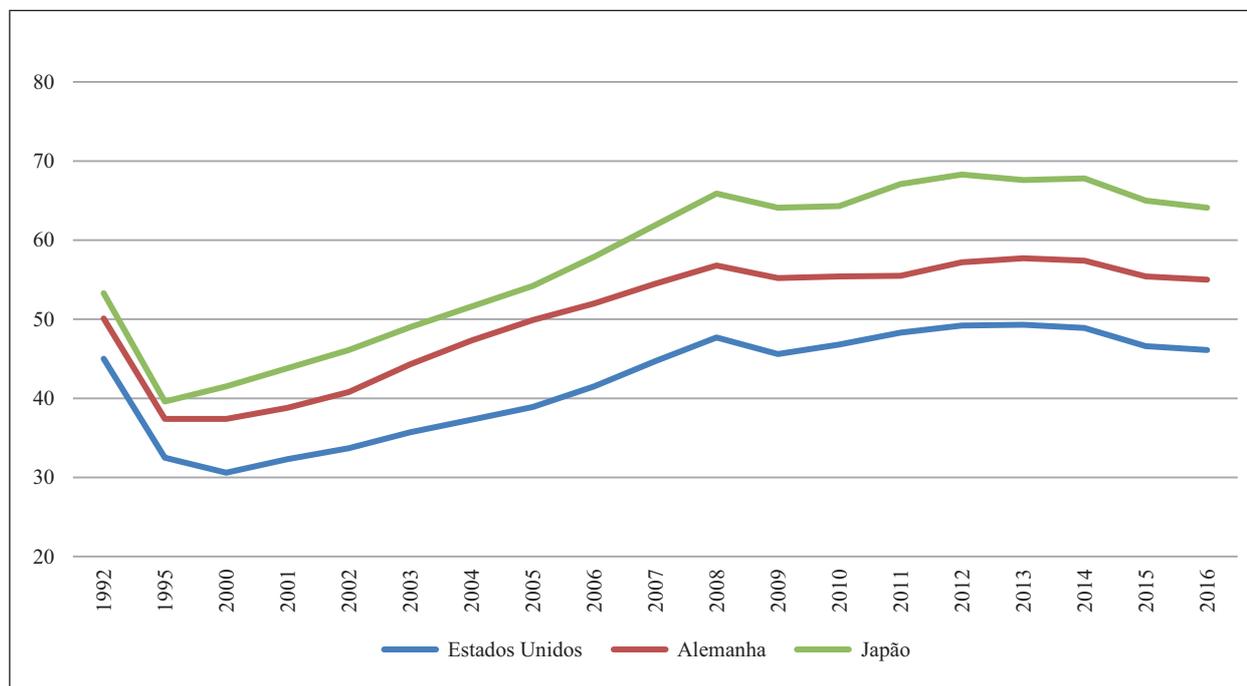
O período de estagnação econômica fica mais evidente a partir da evolução dos indicadores de renda da economia da Rússia. A Figura 1 demonstra a evolução da renda per capita da Rússia em Paridade de poder de Compra (PPC) em comparação aos Estados Unidos, Japão e Alemanha. O PIB *per capita* em PPC russo registrou significativa redução em relação à renda de um residente nos Estados Unidos, Alemanha e Japão a partir do início da década de 1990. Em relação aos Estados Unidos, por exemplo, a renda *per capita* da Rússia declinou de aproximadamente 45% da renda estadunidense, em 1992, para 30.6% no ano de 2000.

5 Esse fenômeno decorreu, por exemplo, da existência de uma significativa alocação de capitais e recursos humanos para o setor militar durante o período da União Soviética. Com o fim da Guerra Fria e a redução dos gastos militares, houve uma significativa redução da demanda de bens ligados ao setor de armamentos. Assim, setores que eram ligados diretamente ou mesmo indiretamente ao complexo militar tiveram forte redução da demanda por seus bens, o que contribuiu para reduzir a própria capacidade produtiva da economia da Rússia.





Figura 1. Percentual do PIB *per capita* em PPC da Rússia em relação à renda *per capita* dos Estados Unidos, Alemanha e Japão



Fonte: FMI, 2018a.

Esse processo de declínio econômico da Rússia chegou ao fim a partir do fim da década de 1990, quando o país entrou em um novo ciclo de expansão econômica. O PIB da Rússia, entre 1999 e 2008, registrou crescimento médio de 6.8% ao ano — acima do observado na economia mundial (4.2% ao ano) e mesmo superior ao das economias emergentes e pobres (6.1%). Nesse mesmo período, a renda *per capita* em PPC da Rússia mais do que dobrou, passando de US\$ 9.889 para US\$ 23.047. Esse fenômeno é também captado na Figura 1, que demonstra a reversão de declínio econômico da Rússia em relação ao mundo desenvolvido, pelo menos até a eclosão da crise global de 2008.

O período de transição e recuperação da economia russa, depois da profunda recessão econômica da década de 1990, pode ser dividido em três fases. Na primeira, que tem início no fim de 1998 e vai até o fim do primeiro semestre de 1999, a recuperação econômica decorreu em grande medida da melhora da competitividade artificial (já que foi por meio do câmbio) da Rússia em virtude da desvalorização do rublo. Por um lado, a redução de perto de 50% das importações nesse período foi importante porque contribuiu para aumentar o nível das reservas internacionais em um período de fragilidade das contas externas do país. A segunda foi marcada pelo início do processo de aumento dos preços internacionais do petróleo a partir do fim de 1999. Já a terceira fase é marcada pela continuidade



do processo de elevação do preço do petróleo nos mercados internacionais e pelo início de reformas econômicas realizadas principalmente ao longo do primeiro mandato de Vladimir Putin, que melhoraram consideravelmente os indicadores macroeconômicos da Rússia (LETICHE, 2007).

O início de ciclo da expansão da economia da Rússia nesse período é resultado da interação entre dinâmicas domésticas e externas.

Primeiro, a recessão econômica da Rússia na década de 1990 reduziu consideravelmente a utilização dos fatores de produção do país devido à própria desorganização econômica no processo de transição para uma economia de mercado. A taxa de desemprego, por exemplo, saltou de 5.2% em 1992 para 13.3% em 1998. Mesmo a produção de petróleo, que é o principal produto de exportação da Rússia, teve considerável redução na década de 1990. A produção diária de petróleo reduziu-se de 8.02 milhões de barris, em 1992, para 6.09 milhões, em 1998, quando os preços do produto atingiram os menores valores na década de 1990. Foi observada também uma queda na produção de gás natural, outro importante produto de exportação da Rússia. Nesse sentido, com o fim do período de turbulências macroeconômicas a partir do fim da década de 1990, a economia russa começou a ter um período de recuperação econômica à medida que houve uma redução da própria capacidade ociosa dos fatores de produção que estavam subutilizados na década de 1990. (VINHAS DE SOUZA, 2007).

Shleifer e; Treisman (2005) argumentam também que o desempenho da economia russa nesse período não pode ser estigmatizado em virtude apenas dos indicadores econômicos e sugere que a intensidade da recessão econômica foi menor do que o habitualmente aceito por três motivos: (1) os indicadores oficiais superestimaram o PIB da Rússia no início da década de 1990 no período de transição para uma economia de mercado, devido em grande medida à contabilização de gastos militares, projetos ainda em desenvolvimento e outros produtos que não tinham mais demanda com a transição da Rússia para uma economia de mercado, (2) houve um crescimento acelerado da economia informal na década de 1990 que não foi captada pelos indicadores oficiais, o que na prática sugere que a recessão econômica foi menos intensa e (3) outros indicadores sugerem que os níveis de consumo no agregado da população não tiveram uma redução proporcional à redução do PIB *per capita* russo.

Outro fator fundamental no processo de recuperação da economia da Rússia está ligado à evolução dos preços e da demanda das *commodities* energéticas. Os preços do petróleo, que haviam recuado para valores próximos de US\$ 12





dólares o barril no fim de 1998, começaram a subir gradualmente a partir do fim de 1999. A média anual do preço do barril nos mercados internacionais saltou de aproximadamente US\$ 13 dólares, em 1998, para valores ao redor de US\$ 100 no decorrer da década de 2000. Os preços do gás natural registraram também forte elevação nos mercados internacionais. A média de preço das exportações russas de gás natural por metro cúbico elevou-se de US\$ 85, em 2000, para US\$ 109, em 2004, e atingiu seu maior valor em 2008, quando foram comercializadas no exterior a um preço médio de US\$ 353 por metro cúbico.

A evolução dos preços e da demanda internacional por *commodities* energéticas é uma variável central para o desempenho econômico da Rússia em virtude da elevada importância que o setor de petróleo e gás tem para a economia russa. Após o descobrimento de novas reservas de petróleo e gás natural no oeste da Sibéria, na década de 1970, a economia russa passou a ser mais dependente da exploração de *commodities* energéticas. Cálculos de Kuboniwa (2015) apontam que, entre 2005 e 2013, por exemplo, o valor adicionado do setor de petróleo e gás foi em média de aproximadamente 20% do PIB da Rússia. Esses valores não decorrem apenas da exploração *stricto sensu* do setor de petróleo e gás, mas também dos efeitos indiretos que essas atividades geram sobre o restante da economia da Rússia.

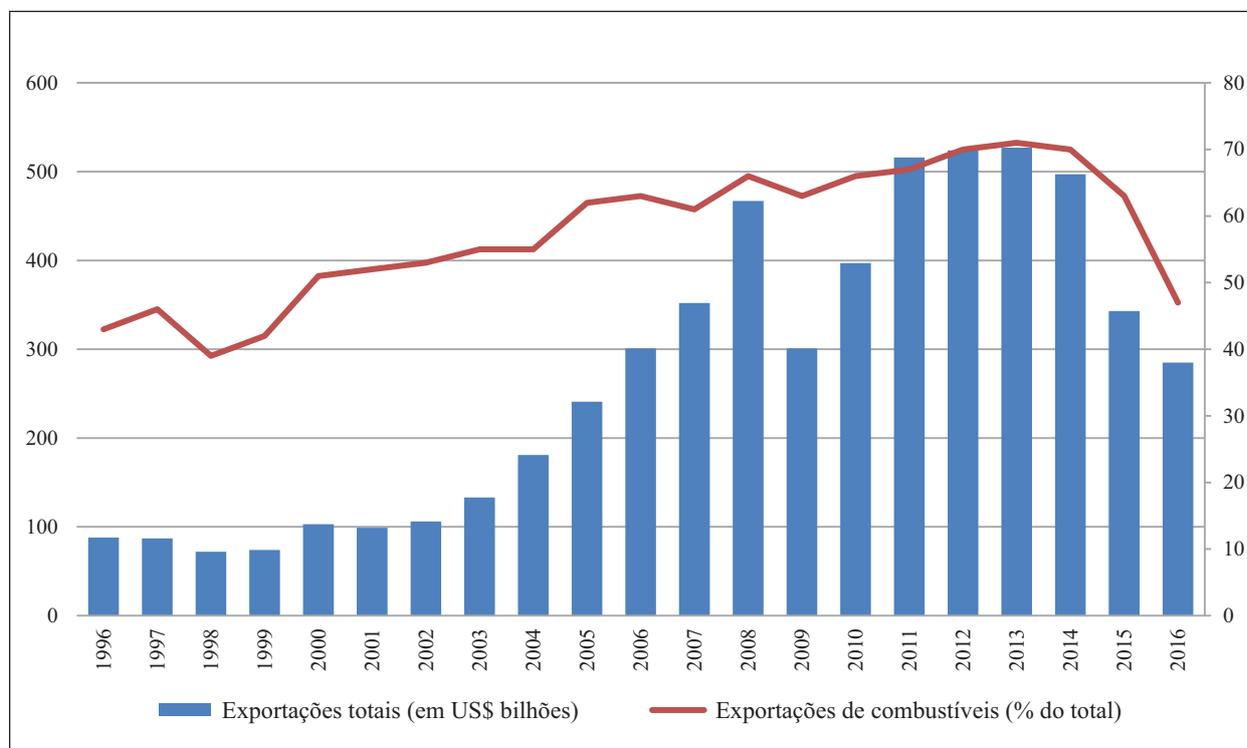
A importância do setor de petróleo e gás natural para a economia russa pode ser observada também sob a ótica da geração de *rents*⁶. Com a elevação dos preços e da demanda internacional, houve um significativo aumento dos *rents*, que elevaram naturalmente a renda da Rússia na década de 2000. Nas palavras de Gaddy e; Ickes (2015, p. 13): “Entre 1999 e 2013, os *rents* totais cresceram em aproximadamente US\$ 4.2 trilhões. Desse total, em torno de US\$ 3.2 trilhões decorreu do aumento dos preços do petróleo e do gás e o restante do aumento de 1 US\$ trilhão da produção.”⁷

6 Gaddy e; Ickes (2013a) definem *rent* como a diferença entre as receitas obtidas com a venda de petróleo e os custos de produção do petróleo. Assim, *rent* é igual aos lucros realizados com a produção de petróleo. Nas palavras dos autores (2013a, p. 311): “*Rents* pode ser definido como a diferença de renda recebida das vendas de petróleo menos o custo de produção do mesmo”.

7 “Between 1999 and 2013, total rent grew by about USD 4.2 trillion. Of that, 3.2 trillion was due to the increase in the oil and gas prices, and 1.0 trillion to the increase in the quantity of oil and gas produced”.



Figura 2. Evolução das exportações totais da Rússia em US\$ bilhões (coluna da esquerda) e do percentual das exportações de combustíveis em relação ao total (linha vermelha e coluna da direita)



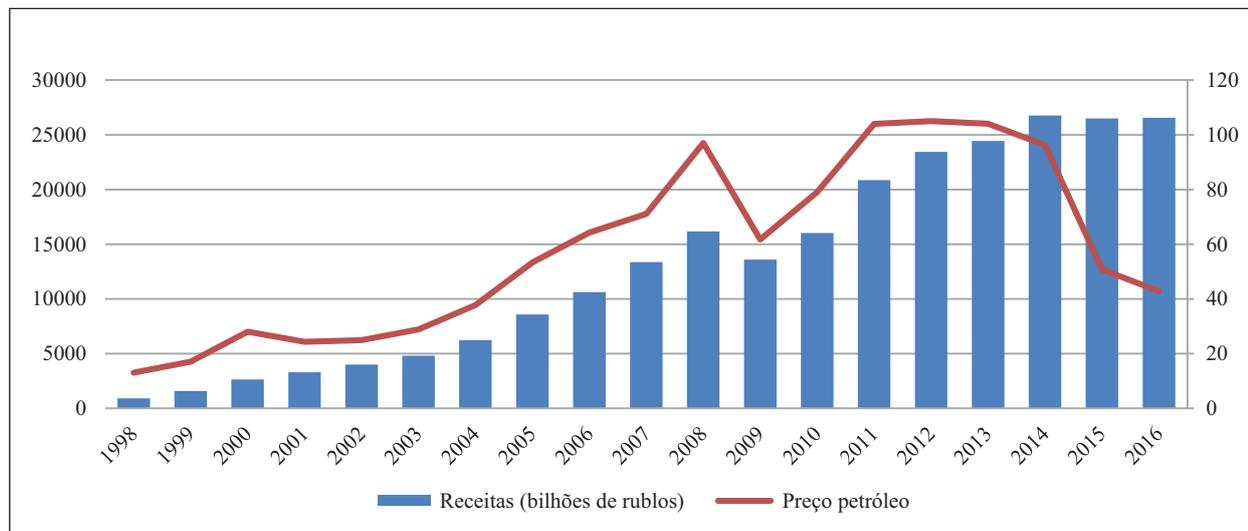
Fonte: Banco Mundial, 2018.

A elevada dependência da Rússia na exploração de *commodities* energéticas fica mais evidente com os dados da Figura 2, que demonstra a evolução das exportações totais do país e o percentual das exportações de combustíveis em relação ao total. As exportações de combustíveis começaram a ter maior crescimento proporcional em relação a outros bens e serviços a partir de 2000, quando atingiram 50% das exportações totais da Rússia. Essa proporção cresceu ao longo da década de 2000 e as exportações de combustíveis atingiram um total de 70.2% das exportações totais da Rússia em 2013⁸. Esses dados apenas confirmam a importância do setor de petróleo e gás e a baixa capacidade de diversificação da pauta de exportação da Rússia.

⁸ Além da produção de petróleo e gás natural, a Rússia possui em sua pauta de exportações outros produtos primários, como ferro, carvão e minerais. Esses produtos representam aproximadamente 8-9% da pauta de exportação russa. Quando são adicionados esses bens à participação de *commodities* agrícolas, minerais e combustíveis nas exportações totais da Rússia, chega-se a uma média próxima de 70-75% do total, o que reforça o caráter de baixa diversificação da estrutura produtiva russa (CONNOLLY, 2017).



Figura 3. Evolução do preço internacional do petróleo (coluna da direita) e receitas do governo russo em bilhões de rublos (coluna da esquerda)



Fonte: FMI, 2018b. Para calcular o preço médio anual do petróleo utilizamos a média mensal em cada ano.

Na Figura 3, é possível observar o aumento significativo do preço do petróleo nos mercados internacionais a partir do início da década de 2000. Sabitova e; Shavaleyeva (2015) argumentam que a evolução do preço do petróleo e do gás natural teve três efeitos positivos para a economia da Rússia.

Primeiro, a elevação dos preços e da demanda internacional por commodities energéticas teve um impacto direto sobre o setor público da Rússia. Como é possível observar na Figura 3, existe uma relação direta entre a evolução dos preços internacionais do petróleo e a elevação das receitas tributárias do governo russo. À medida que houve um significativo aumento das receitas tributárias, os déficits fiscais foram revertidos em crescentes superávits fiscais ao longo da década de 2000.

A situação fiscal da Rússia teve sensível melhora também devido à realização de uma reforma tributária que aumentou consideravelmente a tributação sobre os ganhos econômicos oriundos da produção e exportação de petróleo, gás e derivados. Os impostos corporativos sobre os lucros das empresas petrolíferas cresceram de uma média de 10-15%, em 1999, para um montante próximo de 30-35%, em 2005. Como resultado, as receitas tributárias oriundas da produção de petróleo e gás saltaram de aproximadamente 1 trilhão de rublos, em 2004, para 4.3 trilhões de rublos, em 2008. Tal crescimento da arrecadação foi canalizado principalmente para impostos controlados pelo governo federal da Rússia. Em 2004, 30% das receitas federais do governo russo eram provenientes de impostos e taxas sobre o setor de petróleo e gás. Já em 2008, esse percentual aumentou para 47%.





Como resultado, as receitas do governo federal, entre 2004 e 2008, quase que triplicaram — de 3.4 trilhões de rublos em 2004 para 9.2 trilhões em 2008.

Outro instrumento importante que contribuiu para a estabilização macroeconômica e a melhora da situação fiscal da Rússia nesse período decorreu da criação do *Russian Oil Stabilization Fund* (OFS). O propósito do fundo era: a) reduzir a volatilidade das receitas tributárias em virtude da variação dos preços do petróleo nos mercados internacionais e b) ser utilizado para a realização de operações de esterilização⁹ no mercado financeiro da Rússia. Na prática, quando os preços do petróleo estivessem acima de certo patamar, estabelecido pelo governo russo, haveria a canalização das divisas internacionais para o OFS. Em contraposição, quando os preços ficassem abaixo do valor de referência mínimo, o governo russo iria se financiar dos montantes alocados no OFS. A criação do OFS foi importante porque propiciou ao governo russo aumentar a previsibilidade das receitas tributárias oriundas da taxaço do setor de petróleo, em virtude da volatilidade dos preços das *commodities* energéticas nos mercados internacionais. (ASTROV, 2007).

A sensível melhora da situação fiscal do governo russo foi fundamental para a estabilização econômica na década de 2000, após intensas instabilidades macroeconômicas observadas ao longo da primeira década após o fim da Guerra Fria. A melhora da situação fiscal propiciou uma significativa redução da dívida pública, que havia alcançado um montante próximo de 92% do PIB da Rússia no fim da década de 1999. Esse montante reduziu-se progressivamente ao longo da década de 2000 e, em 2008, a dívida pública russa já era de apenas 7.4% do PIB — valor esse bem inferior à média observada em outras economias emergentes.

Em segundo lugar, a expansão das receitas fiscais permitiu ao governo russo ampliar o gasto público a partir do início dos anos 2000. O crescimento dos gastos públicos traduziu-se em melhoria dos serviços públicos e aumento da demanda doméstica. A elevação dos gastos públicos propiciou também um aumento das taxas de investimento realizado principalmente pelo governo central da Rússia. Ou seja, a elevação das receitas oriundas da exportação de gás e petróleo teve reflexos indiretos em outros setores da economia russa à medida que ocorreu uma ampliação da renda doméstica. Nas palavras de Aleksashenko (2012, p. 45):

9 Esterilização é um termo utilizado para designar as operações realizadas por um banco central nacional para controlar a liquidez e os meios de pagamento em uma economia nacional. As operações de esterilização podem ser realizadas por meio da compra e venda de títulos públicos. São utilizadas normalmente para enxugar o excesso de liquidez em virtude da entrada excessiva de divisas internacionais por meio das exportações ou mesmo da entrada de investimentos internacionais.





“Além do aumento das receitas tributárias, a renda oriunda do setor de petróleo e gás resultou em efeitos indiretos sobre o crescimento econômico. Assim, mesmo que não mais do que 1.5 — 2% (de um crescimento médio anual de 7 por cento entre 2000 e 2008) do crescimento do PIB possa ser atribuído diretamente ao setor de óleo e gás, outros 3 — 4% da expansão econômica derivam de efeitos indiretos da entrada de divisas internacionais que resultaram em uma rápida expansão da demanda doméstica. externos que resultaram em uma rápida expansão da demanda doméstica¹⁰”.

Por último, as crescentes receitas oriundas da exportação de *commodities* energéticas reduziram consideravelmente a vulnerabilidade externa da economia frente à ocorrência de choques externos, esse último um dos principais fatores para a eclosão da crise financeira de 1998. As exportações russas, que atingiram o montante de US\$ 74 bilhões em 1999, cresceram progressivamente a partir da elevação dos preços e da demanda internacional por *commodities* energéticas. Entre 1999 e 2008, as exportações totais se multiplicaram em aproximadamente seis vezes. Como resultado desse fenômeno, as reservas internacionais do país subiram de pouco mais de US\$ 17 bilhões, em 1999, para mais de US\$ 426 bilhões, em 2008. Não por acaso, o gigantesco crescimento das reservas internacionais foi fundamental para a criação de um colchão de liquidez para a redução da vulnerabilidade externa da Rússia frente a choques externos¹¹.

Em suma, o início do *boom* das *commodities* internacionais ao longo da década de 2000 gerou efeitos diretos sobre a economia da Rússia. De todo modo, a significativa melhora da performance da economia da Rússia a partir do fim da década de 1990 não pode ser também descontextualizada dos aspectos domésticos. A realização de uma reforma tributária que canalizou o aumento dos *rents* para o setor público e a criação de um fundo financeiro foram instrumentos importantes para equilibrar as contas públicas da Rússia, que era uma das principais fragilidades macroeconômicas do país na década de 1990. À medida

10 “Besides their direct influence on budgetary incomes, oil proceeds have exercised a substantial indirect effect on economic growth. Thus, even if no more than 1.5 — 2 percent (out of 7 per cent average annual growth in 2000-2008) of overall expansion could be attributed directly to growth in the oil and gas industry, another 3-4 percentage point derive from its indirect effects, in the form of an influx of external finance resulting in a rapid expansion of internal demand”.

11 Importante ressaltar que esse fenômeno não ficou circunscrito à Rússia. Após as crises financeiras da década de 1990, importantes economias emergentes passaram a adotar estratégias que tinham como objetivo elevar os níveis de reservas internacionais para reduzir a vulnerabilidade externa frente a choques dentro da economia mundial. Essas estratégias eram baseadas principalmente na desvalorização artificial do câmbio e em políticas voltadas à promoção de exportações. Sobre o tema ver Wolf (2008).





que ocorreu uma estabilização dos indicadores macroeconômicos, ocorreu também uma elevação dos fatores de produção, subutilizados na década de 1990. Assim, ocorreu progressivamente a eliminação dos desequilíbrios entre oferta e demanda presentes na década de 1990, quando a Rússia se tornou uma economia de mercado (HANSON, 2007).

A economia da Rússia no pós-crise global de 2008

O início da crise no setor imobiliário dos Estados Unidos, e que posteriormente tornou-se global, teve impactos diretos sobre a economia mundial e a própria Rússia. A dimensão da magnitude da crise global de 2008 é descrita nas seguintes palavras de Roubinie; Mihn (2010, p. 150) “No quarto trimestre de 2008 e no primeiro trimestre de 2009 a economia global se contraiu numa porcentagem que só teve paralelo, em tamanho e profundidade, com o colapso de 1929 a 1931, que deu início à grande depressão”.

Tabela 1. Crescimento econômico em preços constantes (% do PIB) em economias e grupos de países selecionados

País	Média (1999-2008)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rússia	6.8	-7.8	4.5	4	3.5	1.2	0.7	-2.8	-0.2	1.7
Mundo	4.1	-0.1	5.3	4.2	3.5	3.4	3.5	3.3	3.2	3.6
Países Desenvolvidos	2.4	-3.4	3	1.7	1.1	1.3	2	2.2	1.6	2.1
Países Emergentes e Pobres	6.1	2.8	7.4	6.4	5.3	5.1	4.6	4.2	4.3	4.6

Fonte: FMI, 2018a.

A recessão da economia global só não foi mais profunda devido à rápida recuperação das economias emergentes e pobres — liderados principalmente por China e Índia — que, apesar da desaceleração econômica, registraram um crescimento médio próximo de 2.8% em 2009. A Tabela 1 demonstra o quadro de deterioração da economia global a partir da crise global de 2008. Essa conjuntura da economia global teve reflexos diretos sobre a Rússia a partir da eclosão da crise global de 2008. Em 2009, por exemplo, a economia russa teve o pior desempenho desde o fim da década de 1990, ao registrar uma retração de 7.8%, que foi superior inclusive à registrada nos Estados Unidos.





Nos anos posteriores à eclosão da crise global de 2008, ocorreu uma progressiva redução das taxas de crescimento do PIB da Rússia, que culminou na recessão econômica no biênio 2015/2016. Uma explicação natural para essa nova conjuntura da economia da Rússia está ligada ao fim do superciclo das *commodities* internacionais e à recessão econômica na Europa, que reduziu ainda mais a demanda por produtos russos. De fato, a partir de 2014, houve forte desaceleração dos preços das *commodities* energéticas nos mercados internacionais. Os preços do petróleo começaram a declinar no segundo semestre de 2014 e atingiram, em 2015, os menores valores desde o início da década de 2000. Em janeiro de 2016, por exemplo, o preço do barril era negociado a valores próximos de 30 US\$¹².

Apesar da forte redução dos preços das *commodities* energéticas, a economia da Rússia já havia perdido dinamismo a partir do início da década de 2010, quando o crescimento do PIB registrou significativa desaceleração em comparação ao período pré-crise global de 2008. Essa constatação sugere que o modelo de crescimento econômico começou a exaurir-se no período pós-crise global de 2008 e foi acentuado a partir da queda dos preços das *commodities* energéticas nos mercados internacionais. Ou seja, a perda de dinamismo da economia da Rússia está ligada a outros fatores que vão além do fim do superciclo das *commodities* internacionais.

Um segundo fator da conjuntura internacional, que vai além de questões econômicas e que está influenciando a economia da Rússia, decorre das rivalidades geopolíticas com o mundo ocidental. O acirramento das disputas da Rússia com o mundo ocidental atingiu o ápice com a eclosão da crise da Crimeia no início de 2014, que culminou na aplicação de sanções econômicas contra a Rússia por parte do mundo ocidental desenvolvido. Essas sanções podem ser classificadas em três níveis: sanções diplomáticas, contra pessoas e organizações e sanções econômicas¹³.

No tocante aos aspectos econômicos, as sanções ocidentais contra a Rússia podem ser classificadas em dois tipos: (1) financeiras — que restringem a realização de operações de empréstimos e transações financeiras realizadas entre bancos e instituições financeiras ocidentais com empresas financeiras e não-financeiras

12 A redução dos preços e da demanda do petróleo nos mercados internacionais não é somente um fenômeno ligado à desaceleração da economia global. O surgimento e expansão da indústria de xisto nos Estados Unidos, a maior oferta proveniente de fontes alternativas de energia (eólica, solar) e a política da Arábia Saudita de não reduzir a produção de petróleo tiveram reflexos diretos sobre os preços internacionais do petróleo em virtude do aumento da oferta. Sobre o assunto ver Viola e; Basso (2015).

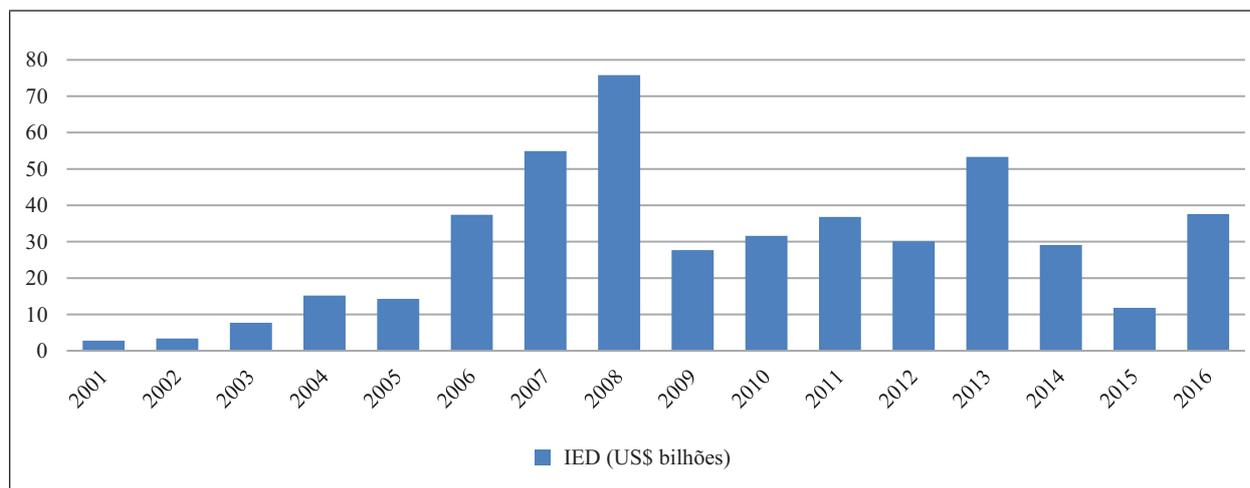
13 Para ver um resumo e detalhes de cada sanção aplicada contra a Rússia, ver *European Parliament* (2015).



russas e (2) embargo para a venda e comercialização de tecnologias desenvolvidas por empresas ocidentais para a Rússia. Além disso, as sanções implicaram a existência de restrições para atuação em conjunto de empresas ocidentais e russas no desenvolvimento de projetos voltados para o setor de petróleo e gás.

A aplicação das sanções financeiras reduziu consideravelmente os níveis de interdependência financeira entre bancos e empresas da Rússia com instituições bancárias do mundo ocidental. Em 2014 e 2015, as empresas e instituições financeiras da Rússia foram obrigadas a liquidar débitos com bancos ocidentais que totalizaram valores próximos a US\$ 180 bilhões. A liquidação desses débitos foi o principal fator que contribuiu para a súbita saída de capitais internacionais e a desvalorização do rublo russo nesse período (EUROPEAN PARLIAMENT, 2015).

Figura 4. Evolução da entrada de IED (US\$ bilhões) na Rússia



Fonte: Unctad, 2018.

O clima de incerteza gerado pelas sanções econômicas e pela intensificação das rivalidades geopolíticas reduziu também os níveis de investimentos externos de longo prazo realizados principalmente por empresas ocidentais na Rússia. A Figura 4 demonstra que a entrada de Investimento Estrangeiro Direto (IED) na Rússia atingiu seus menores níveis em 2014 e 2015. Mesmo com o relativo crescimento registrado em 2016, as sanções econômicas tiveram forte impacto sobre a realização de investimentos internacionais na Rússia, no curto prazo, na média trienal de 2014-2016.

A adoção de sanções econômicas tem reflexos no curto prazo já que impossibilita que empresas russas realizem operações de empréstimos com bancos e instituições financeiras, principalmente com os países da Europa Ocidental. Além disso, as proibições de transferência de bens que contém tecnologia militar



ocidental afetam diretamente a cadeia de produção de armamentos da Rússia, que é outro importante setor dessa economia. Mas esses efeitos tendem a ter reflexos para a economia russa no médio prazo, especialmente no tocante à prospecção de novos campos de petróleo (CONNOLLY; SENDSTAD, 2017). Como observa Connolly *et al.* (2015):

“A recuperação da produção após o fim da União Soviética deveu-se em grande parte ao aumento da produção nos campos convencionais e ao papel desempenhado pelas *joint-ventures* com as empresas Ocidentais. Mas o declínio da produção nos campos convencionais no oeste da Sibéria seria compensado pelo aumento da produção de petróleo no Ártico. Devido à perda de acesso ao capital e tecnologia norte-americana esse esperado aumento da produção ficou comprometido em um futuro próximo. Além disso, a imposição de um prazo máximo de noventa dias para o pagamento de empréstimos contraídos com instituições financeiras da União Europeia resulta em uma redução de recursos financeiros para a realização de investimentos no setor de petróleo¹⁴”.

De todo modo, mesmo que a deterioração da conjuntura internacional tenha gerado reflexos econômicos negativos, a relativa estagnação da economia da Rússia, a partir do início da década de 2010, decorre principalmente de aspectos domésticos. Essa constatação tem suas bases no próprio desempenho da economia da Rússia que, antes do fim do superciclo das *commodities* internacionais e do próprio acirramento das disputas geopolíticas com o mundo ocidental, já dava sinais de forte desaceleração econômica. Entre 2009 e 2013, por exemplo, a taxa de crescimento do PIB da Rússia foi de apenas 1.2% ao ano.

As dinâmicas estruturais da estagnação da economia da Rússia

O quadro de relativa estagnação da economia da Rússia a partir da década de 2010 reforça a percepção da existência de fragilidades domésticas de caráter estrutural. Ou seja, apesar de uma deterioração da conjuntura internacional, devido

14 “The recovery of production during the post-Soviet period was largely due to enhanced output at conventional fields and the key role played by joint ventures (JVs) with Western companies. But the expected decline in oil production from onshore conventional fields in Western Siberia was to be compensated for by tight oil production and Arctic exploration. Owing to the loss of access to US technology and capital, such plans are now jeopardized. Moreover, the 90-day maturity period for new debt issued by Russian energy companies stipulated by the EU sanctions poses limits on various types of potential financing.”





à própria desaceleração da economia global no contexto pós-crise de 2008, do fim do superciclo das *commodities* internacionais e dos reflexos econômicos em virtude das sanções econômicas contra a Rússia, a forte desaceleração econômica a partir do início da década de 2010 está relacionada a questões domésticas.

Tabela 2. Evolução da produtividade por trabalhador (em US\$ constantes de PPC de 2011) em economias e grupos de países selecionados

País	1991	2000	2008	2016
Rússia	43.758	31.746	47.309	49.076
Países de renda média alta	12.814	15.204	23.044	31.835
Países de alta renda	65.467	78.685	86.485	91.447
Mundo	21.232	24.278	29.515	33.725

Fonte: Organização Internacional do Trabalho, 2018.

O quadro de relativa estagnação da economia russa pode ser observado por meio da produtividade do trabalho. Como é possível observar na Tabela 2, a produtividade do trabalhador russo passou por alterações a partir do início da década de 1990. Em um primeiro momento, houve uma significativa queda da produtividade do trabalhador russo em comparação aos países de alta renda na década de 1990. Esse fenômeno foi revertido a partir do início da década de 2000, em virtude das elevadas taxas de crescimento do PIB no período de maior ascensão econômica da Rússia. Contudo, a partir de 2008, o processo de convergência da produtividade do trabalhador russo em relação aos países de alta renda chegou ao fim. Entre 2008 e 2016, a produtividade média de um trabalhador da Rússia em comparação à média dos países de alta renda reduziu-se de 54% para 53%.

Esse quadro apenas confirma a percepção de que, mesmo com o quadro de relativa estagnação econômica das economias desenvolvidas após a eclosão da crise global de 2008, a Rússia não deu continuidade ao processo de convergência ou *catch up* de renda em virtude de fragilidades domésticas. Essas fragilidades são resultado de uma economia que possui indicadores de produtividade e competitividade abaixo da média observada nos países de alta renda e também de níveis de investimentos produtivos insuficientes para elevar os estoques de capitais e promover uma maior diversificação produtiva.

No período de maior bonança da economia global e do superciclo das *commodities* internacionais, os recursos oriundos da exportação de hidrocarbonetos





não foram convertidos em um aumento sistêmico da competitividade e da produtividade dos demais setores da economia da Rússia. Gaddy e Ickes (2015) apontam que esse processo decorre da administração dos *rents* (*rent management*) a partir da era Putin, que priorizou a transferência dos recursos para atividades de menor competitividade e produtividade. Os preços domésticos, por exemplo, reduzem a lucratividade das empresas em virtude de subsídios que variam entre 31% a 46% em relação aos preços internacionais. Ademais, o governo russo subsidia o gás natural que é exportado para os países da Comunidade dos Estados Independentes (CEI). Persistem também outros canais indiretos que reduzem a rentabilidade das empresas em virtude do pagamento de propinas a agentes públicos e custos excessivos¹⁵.

Para Gaddy e Ickes (2013a), a dinâmica pelo qual são distribuídos os *rents* oriundos do setor de petróleo e gás cria um dualismo nas atividades produtivas da Rússia. O primeiro é representado pelo setor de produção e comercialização de hidrocarbonetos, sendo responsável pelo aumento da renda nacional ao longo da década de 2000. Já o segundo setor é representado por atividades produtivas de menor produtividade e que são beneficiadas pela transferência dos *rents* do setor de petróleo e gás natural. Essa dinâmica é um dos principais fatores que explicam porque o aumento dos *rents* durante o superciclo das commodities internacionais não ocasionou um processo de modernização e diversificação produtiva da economia da Rússia. (GURIEV; TSYVINSKI, 2010). Nas palavras de Kudrin e Gurvich (2015):

As enormes receitas excedentes que o país recebeu devido às condições favoráveis nos mercados de produtos primários resultaram em um crescimento considerável da produção, um aumento recorde da renda das famílias (juntamente com um aumento da renda em todos os setores, incluindo o setor público, pensões, etc), e garantiram a estabilidade macroeconômica. De todo modo, não se pode dizer que o aumento desses recursos tenham resultado em um processo de modernização econômica (na forma de investimentos governamentais, despesas para criar instituições de desenvolvimento, vários subsídios, etc.)

15 Os custos excessivos decorrem principalmente de ineficiências produtivas na exploração de petróleo e gás natural. O transporte do petróleo, por exemplo, é realizado principalmente por meio de ferrovias, que é um meio de transporte significativamente mais dispendioso em comparação à utilização de oleodutos. A preferência pela utilização de ferrovias está ligada a interesses das autoridades políticas de Moscou. A Uralvagonzavod é a principal empresa produtora de vagões de trem e também fornece tanques para o exército da Rússia e se beneficia diretamente da utilização de ferrovias para o transporte de petróleo.



que produziram resultados tangíveis, já que a competitividade internacional da Rússia não teve melhora significativa¹⁶.

Connolly (2015) argumenta que a formulação composta por dois setores é excessivamente reducionista e deve ser contemplada pela existência de um terceiro setor que é formado por empresas relativamente pequenas e que atuam principalmente no setor de serviços. Esse setor não depende da transferência de recursos do setor estatal para se manter competitivo nos mercados nacionais e internacionais. Embora esse setor não necessite de subsídios estatais, a performance da economia russa afeta diretamente sua produtividade em virtude da necessidade do estado russo prover, principalmente, infraestrutura, saúde e educação pública. Nesse sentido, a exaustão financeira do estado russo afeta diretamente o desempenho econômico desse setor que gera aproximadamente 20% dos empregos e da renda na Rússia¹⁷.

Tabela 3. Participação das exportações da Rússia nos mercados mundiais (% do total global)

	2001	2008	2013
<i>Non-fuel</i>	0.88	1.21	1.02
Máquinas e equipamentos	0.28	0.30	0.33
% da Rússia nos mercados globais	0.94	2.67	2.81

Fonte: Kudrin; Gurvich, (2015).

A incapacidade da Rússia em reduzir a dependência das exportações de petróleo e elevar os níveis de produtividade do país em setores não ligados à produção de *commodities* energéticas pode ser observada mais precisamente na Tabela 3. A participação das exportações russas ganhou espaço nos mercados internacionais ao saltar de 0.94% das exportações mundiais, em 2001, para 2.81%, em 2013. Contudo, o crescimento do *market sharing* da Rússia nos mercados globais decorreu, em grande medida, do aumento das exportações de *commodities*

16 “The huge surplus revenues the country received due to favourable conditions in the primary material markets considerably accelerated production growth, ensured a record-breaking increase in household income (together with wages in all branches, including the public sectors, pensions, etc), and enhanced macroeconomic stability. At the time, one cannot say that the substantial resources allocated for economic modernization (in the form of government investments, expenses for creating developmental institutions, various subsidies, etc.) yielded any tangible results, as Russia’s international competitiveness has not improved.”

17 Esse setor é composto de empresas que possuem competitividade nos mercados internacionais. A Rússia possui, por exemplo, aproximadamente 2.300 empresas do setor de softwares. Desse total, em torno de 1500 exportam produtos de alto valor agregado relacionados a serviços e produtos na indústria de softwares. Além do setor da informática, nesse grupo encontram-se empresas de transporte e serviços financeiros e gerais.



energéticas. As exportações russas oriundas de setores não ligados ao setor de hidrocarbonetos ficaram praticamente estagnadas nesse período. Entre 2001 e 2013, por exemplo, as exportações russas de máquinas e equipamentos tiveram um crescimento substancialmente menor em comparação ao setor energético (KUDRIN; GURVICH, 2015).

Um segundo fator que afeta a eficiência produtiva da economia da Rússia está relacionado ao aprofundamento das relações de *crony capitalism*. Os anos 1990 foram marcados essencialmente pelo progressivo processo de desmantelamento do Estado russo por meio da realização de um amplo processo de privatização das empresas estatais. A partir do segundo mandato de Vladimir Putin (2004–2008), esse processo começou a ser revertido por meio da maior centralização das receitas oriundas de impostos e taxas, no âmbito do governo federal russo, e pelo crescimento da participação do Estado como acionista, principalmente, das empresas ligadas ao setor energético (ASLUND, 2014).

Empresas do setor financeiro, energia, transportes e mídia passaram a ser mais controladas pelo governo, seja por meio de regulação ou da participação acionário do governo russo. Em 2005, por exemplo, 70% dos ativos do setor financeiro eram controlados por agentes privados enquanto que, em 2015, esse percentual já havia caído pela metade. Em meados de 2015, aproximadamente 55% da economia russa estava sob controle direto do Estado. Essas políticas incluem também o apoio a grandes empresas públicas e privadas nacionais por meio da existência de subsídios e financiamentos estatais. Além disso, o Estado russo estabeleceu uma política de “campeões nacionais”, com o intuito de dar suporte a empresas nacionais. Em resumo, as reformas conduzidas no período Putin culminaram com a transição do *crony capitalism* dos anos 1990, representado pelo crescente poder dos oligarcas, para um mix, com o fortalecimento também de um capitalismo de Estado. Nas palavras de Djankov (2015),

“Essa mudança resultou no fim do capitalismo de compadrio e no início do capitalismo de estado, onde o Estado ou possuía os principais ativos produtivos ou eram mantidos por amigos pessoais do presidente, que colocariam suas empresas à disposição do Estado em troca por meio de contratos públicos, acesso a crédito fácil através de bancos estatais e a proteção de sua riqueza.¹⁸”

18 “This shift presaged the end of crony capitalism and the start of state capitalism, where the state either owned the main productive assets outright or they were held by personal friends of the president, who would put their companies at the disposal of the state in exchange of government contracts, access to easy credit through state-owned banks, and the protection of their wealth”.





A disfuncionalidade desse modelo pode ser percebida por meio da origem e crescimento da classe de bilionários do país. O aumento do número de bilionários em um país normalmente é resultado de dois fenômenos: (1) surgimento de novos empreendedores que atuam na produção ou serviços de alta tecnologia. Nesse caso, o acúmulo de fortunas decorre da exploração de novos mercados e tecnologias de alto valor agregado¹⁹; e (2) a classe de bilionários é composta essencialmente por empresários que atuam em setores tradicionais como construção, mercado imobiliário, mineração, hidrocarbonetos e outras *commodities* (SHARMA, 2016).

Sharma (2016) classifica o primeiro tipo como os “bons bilionários” e o segundo tipo como os “maus milionários”. Essa classificação decorre do fato que a riqueza dos bons bilionários tem origem essencialmente na produção de bens e serviços em setores de alto valor agregado, que se reflete em inovação e competitividade sistêmica da economia de um país. Não por acaso, por exemplo, os bons bilionários que produzem bens e serviços com maior nível de inovação e também no limite da fronteira tecnológica concentram-se principalmente nas economias desenvolvidas e ricas. Ao contrário, nos setores constituídos pelos maus bilionários, o nível de inovação e competição tende a ser menor e o acúmulo de fortunas decorre em grande medida da associação direta ou indireta com o setor público e derivam de atividades predominantemente baseadas no *rent-seeking*. Esse é precisamente o caso da Rússia.

A existência de um elevado percentual da renda nacional controlada pelos “maus bilionários” é um sinal de uma economia com menor propensão à inovação e, por conseguinte, modernização. Na prática, o processo de modernização produtiva de uma economia decorre, em grande medida, do processo de criação destrutiva²⁰ e do surgimento de novas tecnologias disruptivas²¹. Em economias onde predominam os maus bilionários, tal fenômeno é bloqueado pelos grupos econômicos que se

19 Esses novos bilionários, em muitos casos, são fundadores de empresas que tiveram crescimento gigantesco em poucos anos e incluem, por exemplo, os fundadores de empresas como Facebook, Amazon, Google e outras ligadas principalmente ao setor de alta tecnologia.

20 O termo destruição criativa foi cunhado pelo economista austríaco, Joseph Schumpeter, para descrever o processo de desenvolvimento econômico em uma economia capitalista. A substituição de processos produtivos por novas técnicas produtivas mais eficientes é a base do processo de inovação de economias de mercado. Sobre o termo e sua aplicação no caso russo, ver Guriev e; Tsyvinski (2010).

21 O termo tecnologia disruptiva é utilizado para designar o surgimento de novos padrões tecnológicos que implique em uma ruptura com os padrões de tecnologias vigentes. Esse é o caso principalmente das tecnologias ligadas à terceira e à quarta revoluções industriais. Sobre as características gerais da quarta revolução industrial, ver Schwab (2016).





beneficiam do *status quo*, o que acaba reduzindo os níveis de competitividade sistêmica do próprio país Como ressalta Sharma (2016, p. 131): “É um mau sinal quando a classe bilionária de um país possui uma parcela excessiva da economia, se torna uma elite entrincheirada e inata, e produz sua riqueza principalmente de indústrias que dependem da regulamentação governamental. Uma economia saudável precisa de magnatas produtivos e não de magnatas corruptos²²”.

Além de questões relacionadas à eficiência econômica, a relativa estagnação da economia da Rússia está relacionada também à insuficiência de investimentos produtivos. Nas palavras de Aleksashenko (2012, p. 37): “Considera-se que, nas economias em desenvolvimento, o investimento deve representar 25% a 30% do PIB, na Rússia os níveis de investimento estão em um nível não maior do que 21-22%²³. Como é possível observar na Tabela 4, a taxa média de investimento na Rússia, entre 2000 e 2015, ficou abaixo da média observada nas maiores economias emergentes — com exceção do Brasil — e também em um patamar inferior à observada na própria média global. Mesmo no período de maior crescimento do PIB, entre 2000 e 2008, a taxa média de investimento ficou ao redor de 20% do PIB.

Tabela 4. Taxa média anual de investimento em % do PIB, entre 2000 e 2015, em economias emergentes selecionadas

	Média anual em % do PIB (2000-2015)
China	42.6%
Índia	35.3%
Indonésia	30.1%
Turquia	26.3%
México	22.3%
Rússia	20.5%
Brasil	19.4%
Mundo	24.3%

Fonte: FMI, 2018a.

Connolly (2013) observa que, no caso da Rússia, existe forte relação de causalidade entre o baixo nível de desenvolvimento dos mercados financeiros e

22 “It’s a bad sign if the billionaire class owns a bloated share of the economy, becomes an entrenched and inbred elite, and produces its wealth mainly from politically connected industries. A healthy economy needs an evolving cast of productive tycoons, not a fixed cast of corrupt tycoons”.

23 “It is considered that in developing economies investment should make up 25-30 per cent of GDP, yet Russia the level is no higher than 21-22 per cent”.





a realização de investimentos produtivos. Esse fenômeno é resultado da interação de quatro fatores: (1) o Estado controla e aloca a maior parte do crédito nacional, o que naturalmente reduz a disponibilidade da poupança para setores não contemplados pelas autoridades econômicas da Rússia, (2) o sistema privado bancário russo é composto majoritariamente por pequenos bancos. Os maiores bancos estão sob o controle estatal e direcionam seus empréstimos essencialmente para grandes empresas que possuem apoio político de Moscou, (3) o sistema financeiro russo é financiado basicamente por operações bancárias. As empresas que possuem ações negociadas nas bolsas de valores são predominantemente grandes companhias ligadas ao setor energético e os mercados para a comercialização de dívidas privadas têm pouca relevância e (4) a participação de bancos estrangeiros é limitada, o que reduz a oferta final de capitais para potenciais tomadores de empréstimo na Rússia.

O baixo nível de investimentos produtivos da Rússia está relacionado também a questões relativas aos direitos de propriedade. O relatório do *World Economic Forum* (2017)²⁴ aponta que, nessas variáveis, a Rússia possui notas e posicionamento bem abaixo do esperado para uma economia de alta renda média que busca convergir seus níveis de renda para os níveis de países desenvolvidos. Alguns desses dados estão disponibilizados na Tabela 5.

Tabela 5. Evolução das notas e posição da Rússia em tópicos específicos no relatório de competitividade do *World Economic Forum* (2016-2017)

	Nota (1-7)	Posição no Ranking Global
Direitos de propriedade privada	3.5	123º
Independência do judiciário	3.3	117º
Proteção dos direitos dos acionistas minoritários	3.5	116º

Fonte: *World Economic Forum* (2017).

No ranking de competitividade global, a Rússia ocupa a 43ª posição geral. Todavia, nos quesitos tocantes a questões que envolvemos direitos de propriedade privada, independência do judiciário e proteção aos acionistas minoritários, a posição da Rússia é bem abaixo da média observada em comparação às economias de alta renda. A evolução desses quesitos é fundamental, principalmente para a

²⁴ Mesmo que a construção desses índices envolva valores subjetivos e de difícil mensuração, a própria metodologia empregada é baseada na opinião dos próprios agentes econômicos, o que reforça a importância desses quesitos para melhorar o próprio ambiente de negócios no país.





transição de países de renda média para economias desenvolvidas. No caso russo, existe forte nexos entre direitos de propriedade privada, proteção aos acionistas minoritários, independência do judiciário e a realização de investimentos produtivos. Esse fenômeno tem impactos negativos principalmente para a realização de investimentos de longo prazo e explicam a redução dos investimentos, por exemplo, na exploração de novas reservas de hidrocarbonetos que comprometem a produção futura no setor energético. Como observam Gaddy e Ickes (2013, p. 574): “Quando há incerteza sobre os direitos de propriedade, a melhor decisão é esgotar os recursos no curto prazo e não desenvolver novos campos para o futuro”²⁵.

Considerações Finais

Em certo sentido, não é exagero comparar literalmente o desempenho da economia da Rússia a partir do fim da Guerra Fria ao trajeto de uma montanha russa. Essa constatação deve-se à alta volatilidade dos indicadores de renda da Rússia a partir da transição do país para uma economia de mercado no início dos anos de 1990. A década de 1990, por exemplo, foi marcada por intensas instabilidades macroeconômicas e por uma profunda recessão econômica. Esse período acabou a partir do fim dos anos de 1990, quando teve início um novo ciclo de expansão econômica que se prolongou até a eclosão da crise global de 2008. O período de recuperação da economia da Rússia não ocorre por acaso e está ligado principalmente ao início do superciclo das *commodities* internacionais e à realização de reformas domésticas que foram decisivas para colocar fim às instabilidades macroeconômicas que marcaram a década perdida de 1990.

Após a eclosão da crise global de 2008, a economia da Rússia entrou em uma nova fase marcada por uma relativa estagnação econômica. Mesmo com a recuperação dos preços das *commodities* energéticas, após o epicentro da crise global de 2008, a economia da Rússia já não mostrou o mesmo dinamismo em comparação aos anos de maior crescimento econômico. Entre 2010 e 2014, ocorreu um progressivo declínio da taxa de crescimento do PIB e o país entrou em recessão econômica a partir do biênio 2015/2016. Além da substancial queda dos preços das *commodities* energéticas, as rivalidades políticas da Rússia com o mundo ocidental entraram em uma nova fase a partir da eclosão da crise da Crimeia. A aplicação de sanções econômicas reduziu consideravelmente o acesso das

25 “When there is uncertainty over the future of one’s property, the optimal decision is to deplete what you have, not to develop new fields for the future”.





empresas russas aos mercados financeiros internacionais e também tem reflexos sobre o setor de petróleo e gás em virtude de restrições impostas pelos governos dos Estados Unidos e da Europa para transferência de tecnologia e a realização de empreendimentos em comum com empresas da Rússia.

Esse cenário apenas reforça a percepção de que os preços das *commodities* energéticas é uma variável fundamental para explicar o desempenho da economia da Rússia nas últimas décadas. De todo modo, o significativo crescimento da renda a partir do início do superciclo das *commodities* internacionais não resultou em ganhos estruturais de longo prazo no tocante a um maior processo de modernização e diversificação produtiva da economia da Rússia. Ao contrário disso, a dependência do setor de petróleo e gás, como principal indutor do crescimento econômico, elevou-se no decorrer da década de 2000. Essa dinâmica está relacionada diretamente a uma dualidade no sistema produtivo russo e à transferência dos *rents* do setor de petróleo e gás para outras atividades que possuem menores níveis de competitividade e produtividade.

A incapacidade de maior diversificação produtiva da Rússia reflete-se, por exemplo, na alta concentração de *commodities* energéticas na pauta de exportação do país. Além de questões relacionadas à baixa eficiência econômica, a economia russa registra também taxas de investimento inferiores aos países em desenvolvimento que passaram por períodos de aceleração econômica a partir do início do novo milênio. Essas deformidades e fragilidades e a transição incompleta da Rússia para uma economia de mercado mais competitiva é expressa nas seguintes palavras de Letiche (2007, p. 60):

Para alcançar o desenvolvimento econômico no longo prazo, a Rússia depende do estabelecimento de um ambiente de negócios satisfatório para a expansão do investimento privado. No entanto, no recente processo de transição, as reformas políticas e econômicas na Rússia enfrentam um trilema marcado pela existência de: um sistema econômico de quase-mercado, uma burocracia destrutiva e a persistência de uma corrupção sistêmica. Essas características resultam não apenas na redução da taxa de investimento nacional e estrangeiro, mas impedem também uma maior integração da Rússia com a própria economia mundial²⁶.

26 Russia's long-term success in economic development is contingent on establishing a satisfactory environment for a high and sustained level of private investment. However, in the recent transition, Russia's economic and political progress has been hampered by a trilemma: a quasi-market system, a destructive bureaucracy and systemic corruption. These conditions had the effect not only of decelerating the rate of growth in domestic and foreign investment, but also of impeding Russia's advance into the global economy.





Nesse sentido, mesmo após as reformas econômicas que culminaram em uma significativa transferência dos ativos públicos para o setor privado, a economia da Rússia ainda apresenta problemas estruturais que afetam negativamente o desempenho econômico do país. Entre as principais fragilidades domésticas, destacam-se: a reversão parcial do processo de privatização realizado na década de 1990, que aprofundou as relações de *crony capitalism* e reduziu a eficiência produtiva da economia da Rússia; deformidades no sistema financeiro que elevam os investimentos em setores de baixa competitividade em detrimento da alocação do crédito para atividades de maior eficiência e produtividade e; insegurança jurídica relacionada aos direitos de propriedade privada que acabam gerando desincentivos para a realização de novos investimentos produtivos que impliquem em um processo de maior diversidade produtiva da Rússia.

Referências

- ALEKSASHENKO, Sergey. Russia's economic agenda to 2020. *International Affairs* 88: 1 (2012), p. 31-48.
- ASLUND, Anders. Russia The Arduous Transition to a Market Economy. In: ASLUND, Anders; DJANKOV, Simeon. *The great rebirth. Lessons from the Victory of Capitalism over Communism*. Washington: Peterson Institute for International Finance, 2014. p. 89-112.
- ASTROV, Vasily. The Russian Oil Fund as a tool for stabilization and sterilization. *Focus on European Integration*, 01/2007. p. 167-177.
- BANCO MUNDIAL. *World Integrated Trade Solution*. 2018. Disponível em: < <http://wits.worldbank.org/CountrySnapshot/en/Russia> > . Acesso: 15 jan. 2018.
- CONNOLLY, Richard. In: KUHRT, Natasha; Feklyunina, Valentina (org.). *Assessing Russia's Power: A Report*. 2017. London: King's College London and Newcastle University, 2017. p. 21-24.
- _____. Financial Constraints on the Modernization of the Russian Economy. *Euroasian Geography and Economics*, 2013, 52:3, p. 428-459.
- CONNOLLY, Richard *et al.* *Sanctions on Russia: Economic Effects and Political Rationales*. London: ChathamHouse, 2015. Disponível em: < https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/2015-06-30%20Sanctions%20Event%20Summary%20final.pdf > . Acesso: 20 ago. 2017.
- CONNOLLY, Richard; SENDSTAD, Cecilie. Russia's Role as an Arms Exporter. The Strategic and Economic Importance of Arms Exporters for Russia. London: Chatam House, 2017. (Research Paper)





- DJANKOV, Simeon. *Russia's Economy under Putin: From Crony capitalism to State Capitalism*. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2015. (Policy Brief, 15-18).
- EUROPEAN PARLIAMENT. *Key aspects of Russia's current foreign and security policy*. Brussels: Directorate-General For External Policies, 2015. (Policy Briefing).
- FRIEDEN, Jeffrey A. *Capitalismo Global*. História econômica e política do século XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008.
- GADDY, Clifford G.; ICKES, Barry W. Putin's rent management system and the future of addiction in Russia. In: OXENSTIERNA, Susanne (org). *The challenges for Russia's politicized economic system*. New York: Routledge, 2015. p. 11-32.
- ____; _____. Russia's Dependence on Resources. In: ALEXEEV, Michael; WEBER, Shlomo. *The Oxford Handbook of the Russian Economy*. Oxford: Oxford University Press, 2013a, p. 309-340.
- ____; _____. Resource Rents and the Russian Economy. *Eurasian Geography and Economics*, 2013b, 46:8, p. 559-583.
- GURIEV, Sergei; TSYVINSKI, Aleh. Challenges Facing the Russian Economy after the Crisis. In: ASLUND, Anders; GURIEV, Sergei; KUCHINS, Andrew. *Russia after the global economic crisis*. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2010. p. 9-38.
- HANSON, Philip. The Russian economic puzzle: going fowads, backwards or sideways? *International Affairs* 83: 5 (2007), p. 869-889.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *World Economic Outlook Database*. 2018a. Disponível em: < <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx> > . Acesso: 15 jan. 2018.
- ____. *IMF Primary Commodity Prices*. 2018b. Disponível em: < <http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx> > . Acesso: 20 jan. 2018.
- JOFFE, Josef. *The Myth of America's Decline: Politics, economics and a half century of false prophecies*. New York: W. W. Norton & Company Inc., 2014.
- KUBONIWA, Masaaki. The impact of oil prices, total factor productivity and institutional weakness on Russia's declining growth. In: OXENSTIERNA, Susanne (org). *The challenges for Russia's politicized economic system*. New York: Routledge, 2015. p. 113-127.
- KUDRIN, Alexey; GURVICH, Evsey. A new growth model for the Russian economy. *Russian Journal of Economic* (2015), p. 30-54.
- LETICHE, John M. *Russia Moves into the Global Economy*. New York: Routledge, 2007.
- OFER, Gur. Soviet Economic Growth: 1928-1985. *Journal of Economic Literature*, Vol. 25, No. 4 (Dec., 1987), p. 1767-1833.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Statistics and databases*. 2018. Disponível em: < <http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/lang--en/index.htm> > . Acesso: 11 jan. 2018.





- ROUBINI, Nouriel; MIHN, Stephen. *A economia das crises*. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2010.
- SABITOVA, Nadia; SHAVALEYEVA, Chulpan. Oil and Gas Revenues on the Russian Federation: Trends and Prospects. *22nd International Economic Conference — IECS, 2015*.
- SCHWAB, Klaus. *The Fourth Industrial Revolution*. Geneva: World Economic Forum, 2016.
- SHARMA, Ruchir. *The Rise and Fall of Nations: Forces of change in the post-crisis world*. London: W. W. Norton & Company Ltd., 2016.
- SHLEIFER, Andrei; TREISMAN, Daniel. A Normal Country: Russia After Communism. *Journal of Economic Perspectives* — Volume 19, Number 1 — Winter 2005, p. 151–174.
- UNCTAD. *Unctad Stat*. 2018. Disponível em: < <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx> > . Acesso: 01 fev. 2018.
- VIOLA, Eduardo; LEIS, Héctor R. *Sistema Internacional com Hegemonias das Democracias de Mercado*. Desafios de Brasil e Argentina. Florianópolis: Editora Insular, 2007.
- VIOLA, Eduardo, BASSO, Larissa. Brazilian energy-climate policy and politics towards low carbon development. *Global Society*, v. 29, n. 3, 2015.
- VINHAS DE SOUZA, Lúcio. *A Different Country*. Russia's Economic Resurgence. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007.
- WOLF, Martin. *A reconstrução do Sistema Financeiro Global*. São Paulo: Editora Campus, 2008.
- WORLD ECONOMIC FORUM. *The Global Competitiveness Report 2016-2017*. Geneva: World Economic Forum, 2017.





La cooperación de China en América Latina: ¿hacia una Nueva Economía Estructural?

A Cooperação da China na América Latina: Rumo a uma Nova Economia Estrutural?

Chinese cooperation in Latin America: ¿toward a New Structural Economics?

DOI: 10.21530/ci.v13n2.2018.806

Eduardo Crivelli Minutti¹

Giuseppe Lo Brutto²

Resumen

Durante la primera década del siglo XXI, América Latina fortaleció sus relaciones con China, hasta convertirse en un socio estratégico para el comercio, la inversión y la cooperación de este país asiático. Se trata de una asociación estratégica que, comprendida bajo la teoría de la Nueva Economía Estructural, se aleja de los esquemas tradicionales de ayuda para revestir a la cooperación al desarrollo de diálogo político, acuerdos comerciales, inversiones y préstamos no-concesionados en infraestructura, buscando reequilibrar las relaciones económicas internacionales. Por tal motivo, el objetivo de este trabajo es dar cuenta de la cooperación al desarrollo que China realiza en los marcos de una posible transformación estructural en la región latinoamericana.

Palabras clave: Cooperación Sur-Sur; Nueva Economía Estructural; China; América Latina.

1 Maestro en Sociología por el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vález Pliego” (ICSyH) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Estudiante del Doctorado en Sociología en el ICSyH-BUAP. Profesor de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la BUAP. Secretario del Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales (GI CSS-IR) de la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES). edoardocrivelli@hotmail.com

2 Doctor en Economía Política del Desarrollo por la de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Profesor-investigador titular del Posgrado en Sociología del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vález Pliego” (ICSyH) de la BUAP. Coordinador del Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales (GI CSS-IR) de la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) de México. Correo: giuseloby@msn.com

Artigo submetido em 21/05/2018 e aprovado em 16/08/2018.





Resumo

Durante a primeira década do século XXI, a América Latina fortaleceu as suas relações com a China até se tornar um sócio estratégico para o comércio, o investimento e a cooperação com o país asiático. Trata-se de uma associação estratégica que, compreendida sob a teoria da Nova Economia Estrutural, se afasta dos esquemas tradicionais de ajuda que norteiam a cooperação para o desenvolvimento de diálogo político, acordos comerciais, investimentos e empréstimos não-concessionados em infraestrutura, buscando reequilibrar as relações econômicas internacionais. Deste modo, o objetivo do trabalho é analisar a cooperação para o desenvolvimento que a China realiza nos marcos de uma possível transformação estrutural na região latino-americano.

Palavras-chave: Cooperação Sul-Sul; Nova Economia Estrutural; China; América Latina.

Abstract

During the first decade of the 21st century, Latin America strengthened its relations with China until becoming a strategic partner for the trade, investment and cooperation of this Asian country. It is a strategic association that, under the theory of the New Structural Economy, moves away from the traditional aid schemes to revert to the development cooperation of political dialogue, trade agreements, investments and non-concessional loans in infrastructure, seeking to rebalance the international economic relations. For this reason, the objective of this work is to give an account of the development cooperation that China is making in the framework of a possible structural transformation in the Latin American region.

Key words: South-South Cooperation; New Structural Economics; China; Latin America.

Introducción

Al volver a examinar las estrategias para lograr un desarrollo sostenible en los países del Sur ante la reciente crisis financiera, Justin Yifu Lin (2010; 2012), en colaboración con Ya Wang (LIN; WANG; 2017), ha propuesto la teoría de la Nueva Economía Estructural (NEE), en un afán de valorizar el cambio estructural y la modernización industrial que no han recibido la suficiente atención en la literatura económica tradicional, resultando insuficiente a la hora de buscar estrategias efectivas para impulsar un crecimiento sostenible (LIN, 2010, p. ii).





Haciendo uso del enfoque neoclásico, la NEE basa su hipótesis en el hecho de que la estructura económica (incluida la tecnología, la industria y la infraestructura dura y blanda³) es endógena a la estructura de dotación factorial, que se da en cualquier momento específico y que cambia en el tiempo. Por ello, seguir la ventaja comparativa para desarrollar industrias es la mejor manera para que un país sea competitivo, tenga excedentes económicos, fomente el ahorro y mejore la estructura de dotación, manteniendo la modernización industrial, crecimiento en ingresos y reducción de la pobreza. Esto se da/ocurre con la necesidad de generar un mercado competitivo para las industrias en desarrollo de acuerdo con las ventajas comparativas de cada país y un Estado desarrollista facilitador de mejorar su “infraestructura dura y blanda que la modernización industrial requiere” (LIN; WANG, 2017, p. 15-16). En otras palabras, la NEE sustenta una estrategia de desarrollo acompañada de recomendaciones de política económica.

Ante ello, la hipótesis que guía este trabajo es que la NEE surge como una teoría-estrategia política que puede reconfigurar e incluso ser la base para la construcción de un nuevo régimen de cooperación al desarrollo bajo el liderazgo de Beijing⁴. A la luz de esta premisa, como hipótesis predictiva, la cooperación entre China y América Latina (AL) se insertará en el esquema de la Nueva Ruta de la Seda propuesta por el presidente Xi Jinping, aunque este macroproyecto ha desplazado por ahora solo algunas sinergias hasta dicha región.

En este panorama, el objetivo del presente artículo es identificar algunas cuestiones sobre los procesos de cooperación entre China y AL en su avance hacia un nuevo régimen de cooperación internacional, comprendido bajo la teoría de la NEE. Para lograr dicho cometido y deslumbrar aquellos elementos que permiten avanzar hacia nuestra hipótesis de trabajo, este artículo se divide en cuatro partes,

3 La infraestructura “dura” (*hard*) se refiere a aquello tangible, como las carreteras, puentes, puertos, etc.; mientras que la “blanda” o “suave” (*soft*) se relaciona con aquello intangible, como el ambiente financiero y legal para la implementación de las inversiones. Ambos tipos de infraestructura son necesarios para facilitar las transacciones de producción y de mercado, permitiendo que la economía llegue a su frontera de posibilidades de producción al reducir los costos de transacción (LIN; WANG, 2017, p. 25).

4 Recuperando la tradición desarrollista de las teorías dependentistas a favor de una transformación de la estructura productiva (industrialización), los países del G77 y China afirmaron un compromiso para dar forma a la agenda internacional para el desarrollo después de 2015, en cuyo centro está la teoría de la NEE (DOMÍNGUEZ, 2017, p. 70). La NEE es considerada la teoría económica que sustenta el nuevo régimen internacional de CSS, asumiendo el patrón difusionista del desarrollo a partir de la trayectoria en V invertida (*flying geese pattern*), según la cual China, en su proceso de graduación en desarrollo, reasignará las industrias más intensivas en mano de obra hacia otros países menos desarrollados, donde la inversión en infraestructuras permitirá capturar esa ventana de oportunidad por las ventajas de una mano de obra más barata, generando empleos, reduciendo la pobreza y ayudando así a subir por la escalera del desarrollo como hizo China en su historia reciente (DOMÍNGUEZ, 2018, p. 61).





partiendo, en primer lugar, de algunas consideraciones generales sobre las nuevas dinámicas de la cooperación internacional que permitan diferenciarlas de la ayuda tradicional; en segundo lugar, se reflexiona sobre la intensificación de las relaciones entre China y AL en el siglo XXI, poniendo énfasis en el hecho de que el sistema de ayuda chino se articula en el diálogo político, acuerdos comerciales y una nueva forma de financiación del desarrollo⁵; en tercer lugar se presentan una serie de datos que permiten considerar si China y los países latinoamericanos van avanzando hacia la NEE; y, por último, se presentan algunas consideraciones finales que permiten ayudarnos a vislumbrar los procesos de cooperación china en la región.

Las nuevas dinámicas de la cooperación internacional

Durante la segunda mitad del siglo XX, la ideología de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) justificó un conjunto de medidas económicas y políticas con el propósito teórico de promover el progreso económico y social en aquellas “zonas atrasadas”, que supuestamente debían transitar al desarrollo (LO BRUTTO, 2017, p. 59). Aunque lejos de ser un concepto aplicable a todo tiempo y lugar, la CID tuvo diferentes enfoques, prioridades y modalidades operativas, resultando en la mayoría de los casos un recurso a favor del posicionamiento político y geoestratégico que promocionó los intereses empresariales privados de los países ricos en detrimento del interés público de los países receptores más pobres⁶.

Sin embargo, desde finales del siglo pasado, las cosas empezaron a cambiar y la mayoría de los países de renta media alta iniciaron a consolidar su posición internacional como receptores y donantes de cooperación, aunque casi exclusivamente bajo las modalidades de la asistencia técnica e intercambios de

5 Rafael Domínguez (2016, p. 68-69) señala que la Cooperación Sur-Sur (CSS) hizo desde sus inicios un uso intensivo de los tres pilares que incluye la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) como herramienta de política exterior: el diálogo político; los acuerdos comerciales y la cooperación financiera y técnica. Es por ello que nuestra hipótesis de trabajo se sustenta en el hecho de que hoy la cooperación china recupera el sentido de lo que fue la CSS en los '50 del siglo pasado, intentando analizar el fenómeno en cuestión con una perspectiva histórica y crítica.

6 La ayuda tradicional al desarrollo ha resultado en gran medida inadecuada para impulsar el crecimiento en las economías de mercado emergentes, por ello, alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) para el 2030, así como combatir el cambio climático según los objetivos en la última reunión del COP21, requerirá grandes cantidades de recursos que parecen inalcanzables (LIN; WANG, 2017, p. 1).





buenas prácticas. La creciente importancia de la cooperación Sur-Sur (CSS)⁷ y de la cooperación triangular permitieron ganar mucho terreno en el reconocimiento de las capacidades de estos países menos desarrollados para complementar los flujos tradicionales de cooperación y contribuir a la provisión de bienes públicos globales (DOMÍNGUEZ; RODRÍGUEZ, 2017, p. 8).

La secuencia histórica de la CID se vio modificada, porque el mundo en desarrollo se hizo cada vez más diverso y complejo, así como por el desplazamiento parcial de los centros de gravitación del poder económico y político a escala internacional, sobre todo debido al surgimiento de nuevas potencias regionales y globales que han pasado de ser receptores a proveedores de cooperación. La emergencia de nuevos actores también generó un doble desafío en la agenda de investigación, pues obligó a indagar sobre el grado de correspondencia que existe entre la realidad de su proceder internacional y los atributos que los propios países otorgan a su cooperación; asimismo se develó la necesidad de trascender los rasgos que se consideran comunes para investigar las diferencias de los modelos de CSS (SANTANDER, 2016, p. 18-19).

El cambio en las dinámicas de la CID se observa en el paso del bilateralismo al multilateralismo en un escenario en el que China ha sabido tomar un gran liderazgo, formando cuerpos multilaterales que reflejan sus ideas de desarrollo, experiencias y conocimiento táctico para una inclusiva y sustentable transformación estructural del Sur global, incluyendo a muchos países latinoamericanos que participan activamente en este proceso (LIN; WANG, 2017 p. 7).

En este sentido, se recupera la idea de la “crisis de identidad” de la tradicional forma de cooperación internacional para el desarrollo como resultado de las contradicciones recurrentes del sistema de ayuda, la proliferación de nuevos actores públicos y privados, así como por la disolución de la metáfora jerárquica Norte-Sur ordenadora de las relaciones internacionales (DOMÍNGUEZ, 2011, p. 1). Así, surge una nueva identidad de la CSS como la continuidad a la crisis de identidad de la tradicional forma de cooperación Norte-Sur (LO BRUTTO; GONZÁLEZ, 2015, p. 11). Por eso, es importante comprender la geopolítica internacional contemporánea en la que China y otras potencias emergentes pueden desempeñar un papel

⁷ La CSS nace de la confluencia del Movimiento de Países No Alineados (1961) tras la conferencia de Bandung (1955) y la creación del G77 (1964) en el seno de la UNCTAD (Conferencia sobre Comercio y Desarrollo), a la que luego se invitaría a China, que había asistido a Bandung como asociado permanente cuando tomó su asiento en Naciones Unidas, en 1971. En ese sentido, la CSS fue un intento de construir coaliciones internacionales para cambiar el orden económico mundial (DOMÍNGUEZ, 2016, p. 67).





benigno hacia un orden mundial más razonable y estable, a través de una cabal comprensión de la propia CSS en perspectiva histórica (DOMÍNGUEZ, 2017, p. 61).

De esta forma, a partir del proyecto de expansión global de China en el siglo XXI, la NEE busca ser una estrategia efectiva y sustentable para que un país de bajos ingresos alcance un crecimiento y un desarrollo dinámico al fortalecer aquellos sectores en los que tiene ventajas comparativas latentes, es decir, en donde los costos de producción son bajos, pero los costos transaccionales son altos debido a una infraestructura dura y blanda inadecuadas (LIN, 2012, p. 6).

Siguiendo a Rafael Domínguez (2016), se observa que el discurso de la CSS, como relación horizontal, encuentra su coherencia con el mandato de las agencias, secretarías o direcciones de cooperación internacional centradas en la cooperación no reembolsable. No obstante, los valores de horizontalidad, respeto de la soberanía, no condicionalidad y beneficio mutuo vinculados a buena parte de la retórica y autolegitimación de la CSS también se han transmitido a los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), pero con un doble efecto perverso, al entorpecer el entendimiento cabal de la misma y obstaculizar el fortalecimiento de la CSS para el desarrollo como proyecto de régimen internacional.

Al defender la idea de la financiación del desarrollo como alternativa a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), China define su postura de ir más allá de la ayuda hacia una estrategia más amplia, incluyendo el comercio y la inversión que podrían llevar a la transformación estructural de AL. Por eso, en la era de la NEE se revisa la definición de AOD que propone la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁸, que ni siquiera incluye los instrumentos básicos para facilitar la transformación estructural en los países receptores, como lo son la inversión de capital y los grandes préstamos no-concesionales para infraestructura⁹.

8 La AOD es definida como aquellos flujos dirigidos a países y/o a instituciones multilaterales de desarrollo que figuran en la lista de países receptores del CAD y que son proporcionados por organismos oficiales, incluidos gobiernos estatales y locales, cuyas transacciones se administran con el objetivo de promover el desarrollo y el bienestar económicos de los países en desarrollo y son de carácter concesional, llevando un elemento de donación de al menos el 25% (OECD, 2008, p. 1). Sin embargo, esta categorización ha generado orientaciones concretas que han impulsado y a la vez reprimido y negado ciertas prácticas sociales llamadas CID en desmedro de otras (LEMUS, 2017, p. 44).

9 China ha dejado en claro que la inversión y el comercio son el eje sobre el cual se debe mover la cooperación para el desarrollo, los cuales han comprobado ser herramientas más efectivas para la reducción de la pobreza y la disminución de la igualdad. Esto ha sido acompañado por la ideología China de la ayuda mutua en relación con su experiencia de crecimiento a los países con los que coopera, ofreciéndoles la metodología en las cuales ellos se han especializado (LIN; WANG, 2017, p. 7).





Ante ello, como se verá en el siguiente apartado, China ha sabido combinar la ayuda con comercio e inversión para que tanto los donantes como los receptores se beneficien por igual, evitando los famosos “cuellos de botella” característicos del modelo de AOD estándar, que separa la ayuda del comercio y la inversión privada y que, en consecuencia, impide que los países exploten sus ventajas comparativas (LIN; WANG, 2017, p. 2-3). Pero para llegar a este punto ha sido fundamental el diálogo político y la formalización de distintos acuerdos comerciales que van en línea con los planes chinos de expansión global, en los que AL juega un papel muy importante.

La intensificación de las relaciones entre China y América Latina

Con el fin de dejar atrás antiguos enfoques de economía estructural basados en sustitución de importaciones que afectan negativamente a la competitividad de varias cadenas de valor, prohibiendo las importaciones y aumentando los aranceles, la NEE opta, más bien, por reformular las políticas comerciales con la gradual liberalización del comercio, pero en cuya transición el Estado considere proporcionar cierta protección temporal a las industrias que no son consistentes con la ventaja comparativa del país (LIN, 2012, p. 242). En la reformulación de políticas comerciales, el diálogo y los acuerdos son fundamentales a la hora de reforzar los posicionamientos políticos comunes y lograr una inserción autónoma, no dependiente, en la globalización.

Por eso, si bien las relaciones de China con AL no son nuevas, si lo es su intensificación en los últimos años. Sobre todo en el marco de la Guerra Fría (1947-1991), la estrecha relación geopolítica con los Estados Unidos (EEUU) impidió que la política de ayuda exterior de la República Popular China (RPCh) fuera prominente en esta región. Sin embargo, la historia de la relación China-AL muestra que la ayuda china ha sido una palanca diplomática indispensable para promover el establecimiento y consolidación de relaciones diplomáticas y comerciales entre ambas partes. En lo que va del siglo XXI, 20 países de AL han recibido diferentes formas de ayuda de China, siendo los países del Caribe los principales receptores (HONGBO, 2017, p. 281).

Desde la primera gira oficial del presidente Jiang Zemin, en 2001, y después con las visitas del presidente Hu Jintao, en 2004, 2005 y 2008, China operó siguiendo el principio de no provocación a los EEUU, pero ocupando paulatinamente espacios dejados por los estadounidenses (DOMINGUEZ, 2017, p. 69). La RPCh empezó





a esbozar otra forma de ayuda y cooperación al desarrollo que ha mejorado su imagen y erosionado indirectamente el poder estadounidense en AL, a partir de una política comercial que marcó su inicio con la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Chile, en el 2006. El gobierno chino se mostró interesado en fortalecer sus relaciones con los países latinoamericanos, publicando, incluso, en 2008, un documento conocido como “El libro Blanco de las Políticas de China hacia América Latina”, en el que por primera vez las autoridades chinas enunciaron que sus vínculos con la región deberían basarse en relaciones de equidad y cooperación mutuamente beneficiosas (MRERPC, 2016). Posteriormente, en el 2010, Perú también suscribió un TLC con China y un año después lo hizo Costa Rica, abriendo, de esta forma, la puerta y las condiciones arancelarias para el acceso al mercado chino considerablemente más favorables que el régimen general de nación más favorecida en el que se habían basado las transacciones precedentes (MARTÍNEZ, 2015).

Los países latinoamericanos vieron con buenos ojos la invitación para integrarse a los proyectos chinos en el ámbito del comercio, las inversiones y el desarrollo infraestructural y, en este contexto, el gobierno chino reafirmó su compromiso con AL a través de la implementación del Plan de Cooperación “1 + 3 + 6”¹⁰, anunciado por el presidente Xi en la IV Cumbre de los BRICS, en 2014, en donde, además, se invitó a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) a sumarse a esta iniciativa. Así, en 2015, en el marco de la Primera Cumbre CELAC-China, se confirmó para esta región un crédito chino especial en infraestructura por un monto de USD 20.000 millones; líneas de crédito preferencial de USD 10.000 millones y un fondo de USD 5,000 millones, así como también otro fondo especial de cooperación agrícola de USD 50 millones más. Para el afianzamiento de los distintos proyectos de cooperación enmarcados en ese plan, también se contemplaron 6.000 becas de capacitación para los países miembros de la CELAC y un programa de invitación de 1.000 líderes de partidos políticos a China y la formación de otros 1.000 líderes en la región en los sucesivos cinco años (PORTELLES, 2015).

Es evidente que China también se ha preocupado por promover un intercambio cultural más estrecho con los países latinoamericanos al fortalecer su presencia en los órganos legislativos, partidos políticos y gobiernos locales, es decir, con

10 La fórmula “1+3+6” parte de un programa de cooperación de los próximos cinco años (2015-2020) que pretende avanzar con la fuerza de tres motores: el comercio, la inversión y la cooperación financiera, con los que se desarrollan seis ejes en el ámbito de la cooperación energética, recursos naturales, construcción de infraestructuras, agricultura, manufactura, innovación tecnológica y tecnología informática (PORTELLES, 2015).





todos aquellos actores importantes en la toma de decisiones y, en consecuencia, de fundamental importancia para el desarrollo de la diplomacia china en esta región.

AL es importante para la diplomacia del gobierno de Beijín que busca ganar aliados en la resolución de la controversia sobre el estatus político y el reconocimiento internacional de Taiwán como parte de la RPCh. De los 18 países que reconocen a Taiwán como Estado soberano, 10 se encuentran en AL, motivo por el cual el gobierno chino pide a los países de esta región que mantengan su política de reconocimiento de “una sola China” — como consecuencia, por ejemplo, en 2007 Costa Rica optó por romper la relación de más de 60 años con la isla para establecer relaciones con la RPCh (BBC, 2017).

La diplomacia china se ha intensificado desde que Xi Jinping visitó AL como vicepresidente, en 2009 y 2011, y luego como presidente, en 2013, 2014 y 2016, lo que ya suma cinco visitas a la región, firmando más de 280 acuerdos con 11 países¹¹, cifra que podría elevarse si se consideran las visitas de otros dignatarios chinos a AL y las numerosas visitas de los presidentes y dignatarios latinoamericanos en China (IISCAL, 2016).

De esta forma, China ha ido ganando terreno en AL, consolidándose hoy como el principal socio comercial de Brasil, Chile y Perú y el segundo en importancia para México, Argentina y Venezuela. Pero a diferencia de los EEUU y otras potencias europeas, este país asiático se ha insertado en la región como un actor pragmático, mostrando mayor interés en las relaciones económicas y comerciales que en los aspectos políticos internos.

El compromiso estratégico con la región fue refrendado una vez más en 2016, con un segundo “Documento sobre la Política China hacia América Latina”, complementando el texto lanzado ocho años antes debido a la creciente inversión de las empresas chinas que se alinearán con las necesidades de los países latinoamericanos para un desarrollo independiente (MRERPC, 2016), y luego a finales de 2017, cuando el gobierno chino propuso un TLC entre su país y la CELAC. Por estos motivos, muchos gobiernos de AL han descartado la preocupación sobre la posible injerencia de la RPCh en los asuntos políticos locales, vislumbrando en la política comercial china una ventana de oportunidad para el desarrollo estructural de la región.

11 En el marco de la visita del Presidente Xi Jinping a México, Costa Rica, y Trinidad y Tobago, en junio de 2013, se firmaron más de 25 acuerdos. Luego, durante su visita a Brasil, Venezuela, Argentina y Cuba, en julio de 2014, se consolidaron más de 120 acuerdos. Más de 70 acuerdos fueron firmados, también, durante la visita del Premier Li Keqiang en Brasil, Colombia, Perú y Chile, en mayo de 2015, y posteriormente fueron concretados más de 30 tras su estancia en Cuba, en septiembre de 2016. Recientemente, en noviembre de 2016, se firmaron 41 acuerdos durante la nueva visita de Xi Jinping a Ecuador, Perú y Chile (IISCAL, 2016).



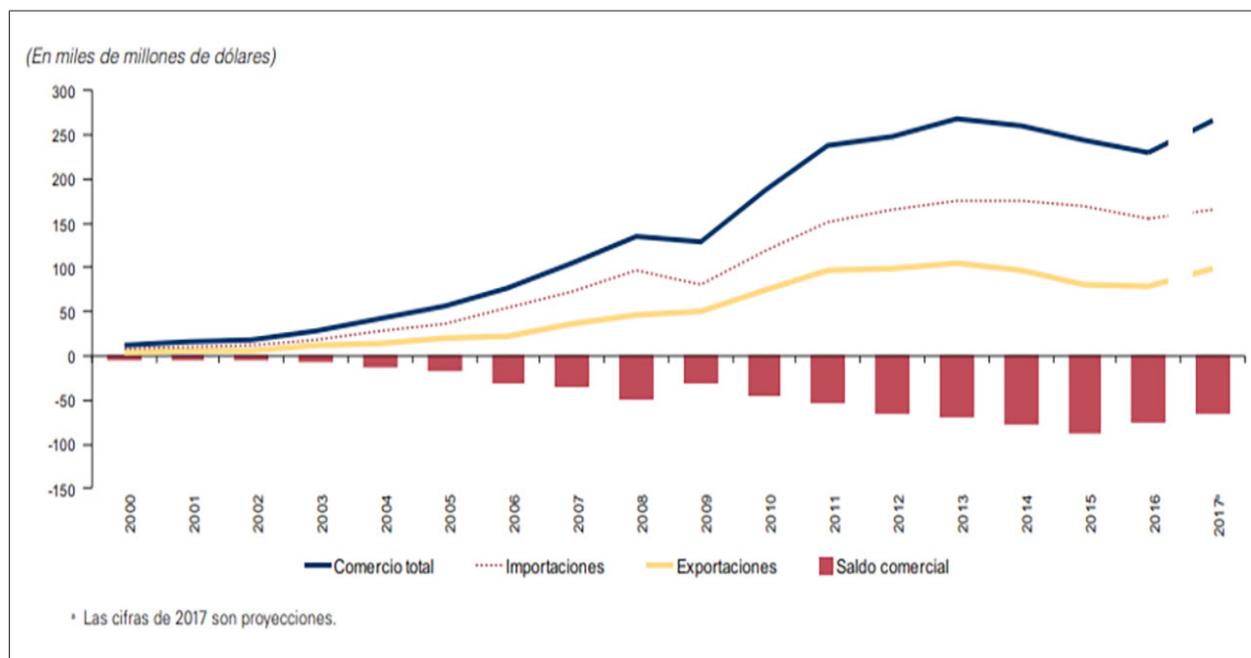


China y América Latina ¿hacia una Nueva Economía Estructural?

A diferencia de otros donantes tradicionales, China se ha caracterizado por disponer de asistencia rápida y eficaz, con cooperación pragmática y selectividad bilateral que atiende a las necesidades de AL por diversificar sus relaciones políticas y comerciales, avanzando en una agenda de dialogo que facilita el comercio, las inversiones y la colaboración (CEPAL, 2011, p. 30-32). Así bien, la NEE sugiere la liberación gradual del comercio en un enfoque pragmático de doble vía que ayude a una economía en transición a evitar interrupciones socioeconómicas innecesarias y costosas, mientras la conduce a un sistema de precios basados en el mercado y asignación de recursos (LIN, 2012, p. 78).

En esta lógica, el comercio entre AL y China se ha intensificado en los últimos años, siendo mutuamente beneficioso, en la medida en que los países latinoamericanos empezaron a diversificar sus destinos de exportación y los chinos accedieron a una fuente confiable de recursos para potencializar su desarrollo. Por ello, el comercio bilateral entre ambas partes pasó de USD 15.765 millones en el año 2001, llegando a un máximo de USD 277.175 millones en el 2014, con un crecimiento promedio del 26% anual¹², tal y como se muestra en la siguiente gráfica.

Grafica 1. Comercio de bienes entre América Latina y China (2000-2017)



Fuente: CEPAL, (2018, p. 39).

12 Se trata de una cifra considerable si se tiene en cuenta que el comercio de AL con el mundo creció a razón del 10% durante el mismo período (ROLDÁN, et al.2016, p. 37).





Los economistas suelen coincidir en que el mercado debe ser el mecanismo básico para la asignación de recursos, pero es el gobierno quien debe desempeñar un papel activo en la coordinación de inversiones para la modernización y diversificación industrial y en la compensación de externalidades generadas por los primeros motores en el proceso dinámico de crecimiento. Por eso, en un nuevo enfoque de economía estructural, los países que cooperan dan cuenta de las lecciones aprendidas de los éxitos y fracasos del crecimiento de las últimas décadas, avanzando en un enfoque neoclásico para estudiar los determinantes y la dinámica de la estructura económica de cada parte involucrada (LIN, 2012, p. 6).

Desde esta perspectiva, se comprende que, al especializarse en la producción y exportación de materias primarias, cuyos costes de producción son relativamente más bajos respecto al resto del mundo y por tanto en ventaja comparativa, desde el año 2001, el 51 % de las exportaciones de AL hacia la RPC se centraron principalmente en productos básicos, cifra que ascendió al 71 % en 2014, mientras que las exportaciones de bienes intermedios representaron el 24 %, los bienes de consumo el 3 % y otros bienes el 2 %, pese a tener mayor valor agregado (ROLDÁN et al, 2016, p. 37). En la siguiente tabla se muestran las cinco principales mercancías latinoamericanas exportadas hacia China y las importaciones desde este país en AL desde 2011 hasta 2015.

Tabla 1: 5 Principales importaciones y exportaciones, 2011-2015

Exportaciones de ALyC hacia China	Porcentaje	Importaciones de ALyC procedentes de China	Porcentaje
Soja, Otras Semillas Oleaginosas	19.2%	Equipos de telecomunicaciones	9.7%
Menas, Concentrados de Hierro	16.8%	Máquinas de procesamiento de datos	3.8%
Cobre	12.2%	Barcos, botes y estructuras flotantes	3.3%
Petróleo no refinado	11.8%	Instrumentos y aparatos ópticos	3.3%
Menas, concentrados de Cobre	10%	Otros equipos eléctricos	2.3%
Total de las 5 principales exportaciones respecto al resto	69.2%	Total de las 5 principales importaciones respecto al resto	22.5%

UNSD, 2017.

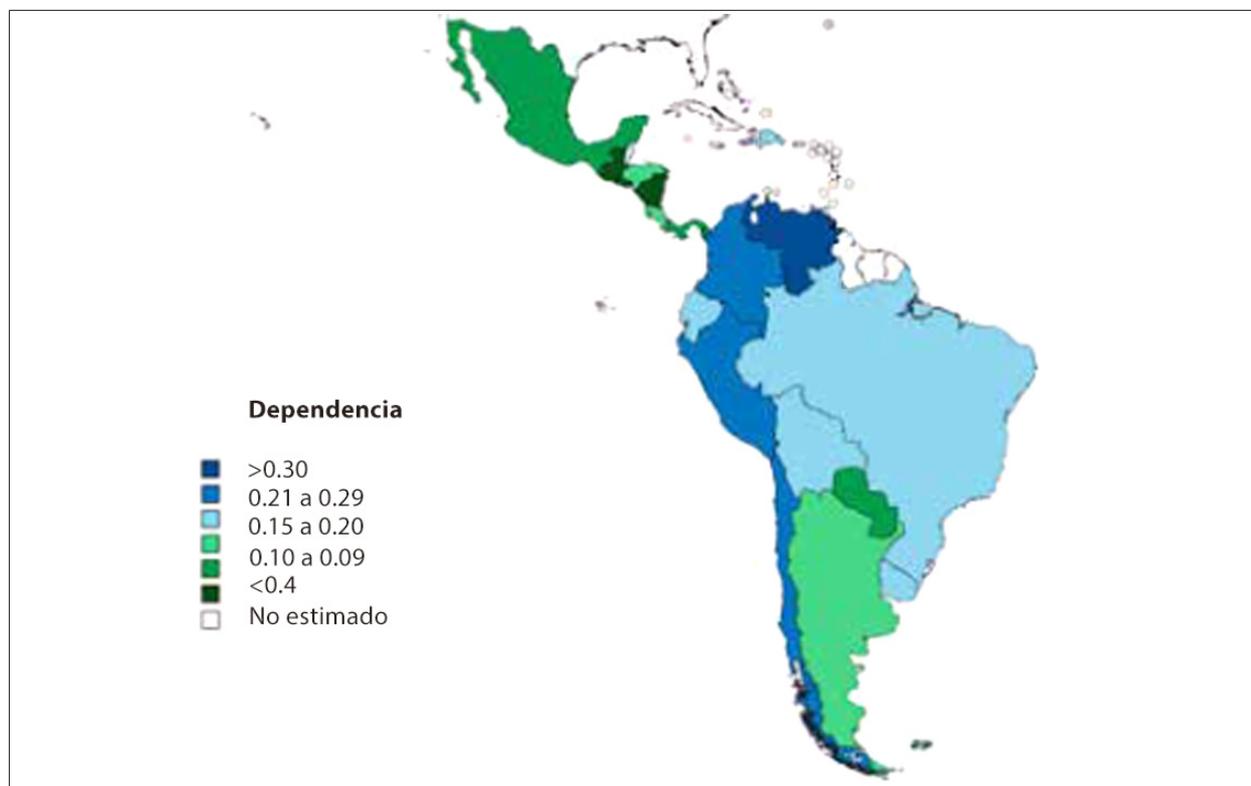
Analizados estos datos desde la tradicional perspectiva del CAD, que separa la ayuda del comercio, la preocupación de muchos especialistas gira en torno a pensar que, al asignar a los países latinoamericanos un rol de subordinación en la producción de materias primas, China se ha ido consolidando como un exportador





de productos manufacturados que tienen mayor valor agregado, generando cierta dependencia económica de los países de la región, que, por el contrario, han tenido relativamente poco éxito en la comercialización de sus manufacturas en este país asiático¹³. Por lo tanto, los países latinoamericanos se verían afectados por los cambios de la economía china¹⁴, tal y como se muestra en el siguiente mapa en el que se observa la exposición de los países de AL ante los cambios en la demanda China, a partir de un índice de dependencia de las exportaciones aplicado y medido de 0 a 1, indicando entre más alto sea el número, más expuesto está el exportador a interrupciones en el comercio con China¹⁵.

Mapa 1: Dependencia de los países latinoamericanos hacia China



Fuente: ROLDÁN, et al, 2016, p. 39

13 Estas consideraciones fueron desarrolladas a partir de una de las tres versiones de la Teoría de la Dependencia, en concreto, el enfoque de Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto (1972, p. 24-25).

14 Desde cierta perspectiva, Kevin Gallagher (2016) considera que AL debería aprovechar las oportunidades que se presentan, combinando y aprovechando las relaciones tanto con EEUU como con China, mirando hacia ambos en una visión más amplia en la búsqueda de sus beneficios.

15 Casanova, Le y Ferreira (2015) cuantifican la exposición relativa de los países exportadores latinoamericanos ante cambios en la demanda china usando datos que fueron analizados para tres períodos de interés: el período 2003-2006, que marca los primeros años de crecimiento del comercio entre China y AL; el período 2007-2010, que incluye el inicio de la crisis financiera global y su respectiva recuperación; y, por último, el período 2011-2014, que refleja el comienzo de la caída de los precios de las materias primas en los mercados internacionales y el inicio de una era de menor crecimiento económico chino (ROLDÁN et al, 2016, p. 39).





El mapa indica que Venezuela es el país latinoamericano más sensible a las fluctuaciones del comercio con China, seguido por Chile y Colombia, que también muestran una alta dependencia hacia este mercado asiático. La dependencia de Perú, Brasil y Argentina es menor, mientras que México, aunque es uno de los mayores exportadores latinoamericanos hacia China, no es tan dependiente, debido a la mayor diversificación de sus exportaciones y a la alta dependencia que sostiene con los EEUU. Otros países como Ecuador, Bolivia y Uruguay, pese a no estar entre los principales socios comerciales de China en esta región, tienen índices de dependencia bastante elevados (ROLDÁN et al, 2016, p. 39). Cabe destacar que la inversión china en productos básicos persiste, incluso después de la caída significativa en los precios de las materias primas, en 2014, cuando otras empresas extranjeras comenzaron a retomar inversiones más grandes en el sector extractivo de esta región.

Sin embargo, desde la perspectiva de la NEE, se comprende que el modelo de mercado chino, basado en el intercambio de lo que yo tengo, con lo que tú tienes, parte de un intercambio mutuo en igualdad de condiciones, trabajando juntos para alcanzar soluciones con múltiples ganancias (LIN; WANG, 2017, p. 4). China opera en una idea de “ayuda” con comercio, una perspectiva muy diferente a la que tiene el CAD, que identifica esta lógica como un “neocolonialismo” (importar recursos y exportar manufacturas). Visto de manera inversa, para China, la “ayuda” tradicional representa una limosna de carácter unilateral, aunque ese país no posea como tal una política de ayuda exterior, lo que deja al aire una posibilidad de definirla puntualmente, si bien tampoco imposibilita a que lo chinos tomen en cuenta la ayuda al exterior, plasmando los rubros en los que otorga ayuda en su libro Blanco.

Desde esta perspectiva, es inútil hacer una comparación entre la AOD y la lógica de la ayuda que otorga la RPCh. En este sentido, la lógica china va más allá incluso de los principios de la CSS, apoyándose más bien en el desarrollo de acciones donde China se presenta como un instructor de lo que sabe hacer bien, con lo que consigue una capacitación hacia el receptor, ayudándole a salir adelante con la propuesta en un enfoque de ganar-ganar. La propuesta china no es una receta acelerada como un salto al desarrollo ni mucho menos una propuesta a desafiar a las ventajas comparativas de cada país, más bien es un desarrollo gradual a través del fortalecimiento de esas ventajas comparativas, siempre y cuando estas se encuentran en el área de conocimiento de China, ya que no ofrece de ninguna manera enseñar lo que no sabe (LIN; WANG, 2017, p. 91-93).

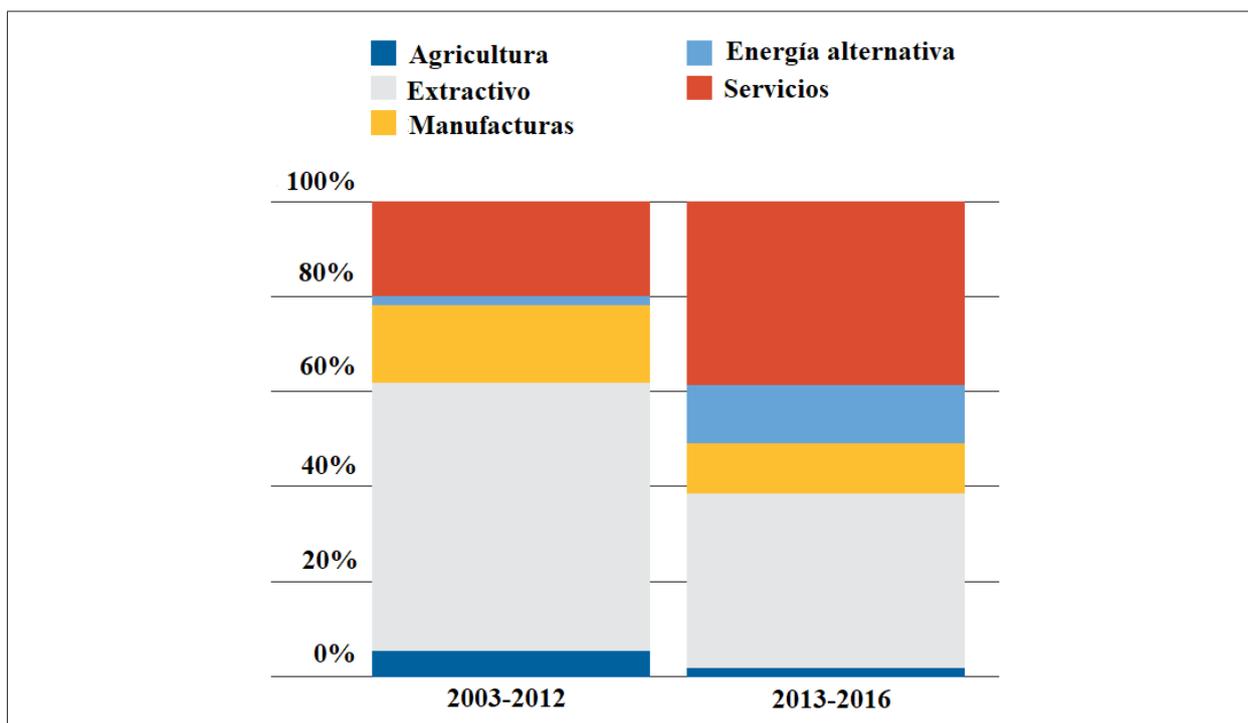




Ahora bien, en años más recientes, las exportaciones latinoamericanas hacia China han disminuido considerablemente en combustibles, productos mineros o metales, como en aquellos proveedores de alimentos o manufacturas. En general, se estima que la caída de dichas exportaciones fue del 14% en 2015, sumando tres años consecutivos de caída que afectaron a casi todos los países de la región (BID, 2015a). Sin embargo, para el 2016 el volumen del comercio entre AL y China mostró un crecimiento del 1.3%, y según las proyecciones, para el 2017 habría crecido hasta un 16%, acercándose a los USD 266.000 millones, una cifra ligeramente inferior al máximo histórico de USD 268.000 millones alcanzado en 2013 (BID 2015b). Esto supone una importante recuperación después de tres años consecutivos de caídas del valor del intercambio bilateral, período en que se produjo una contracción acumulada del 14%. La recuperación del valor de los envíos regionales a China, fue proyectada, en 2017, del 25%, influida por los mayores precios del petróleo y otros productos básicos (CEPAL, 2018).

No obstante, en este escenario, las empresas chinas han volcado sus intereses hacia el sector de servicios, en línea con el cambio en la economía interna de China, donde los servicios están comprendiendo en más del 50% de su Producto Interno Bruto (PIB). La mayor atención en los servicios, que van desde la generación y transmisión de electricidad hasta las tecnologías de la información, comunicaciones, finanzas y transportes, es un signo del aumento de la confianza cada vez mayor en estos productos por parte de consumidores de clase media latinoamericana. De este modo, en los últimos años la Inversión Extranjera Directa (IED) china hacia AL ha cambiado del sector agrario al sector servicio, tal y como se muestra en la siguiente gráfica.



Grafica 2: IED China en América Latina, cambios al sector servicios


Fuente: Bureau van Dijk, FDI Markets, apud AVENDANO, MELGUIZO; MINER, 2017, p. 7.

Si bien las industrias extractivas siguen representando más del 60% de la IED total de China en la región, aunque del 2013 al 2016 ha disminuido en un 37% respecto al periodo comprendido entre 2003 a 2012. Por consiguiente, las inversiones en el sector de servicios han aumentado del 21% de la IED china de 2003 a 2012 a más del 50% en los cuatro años siguientes (incluida la energía alternativa). La minería ha sido el sector más atractivo para el desarrollo de nuevos proyectos de inversión de China en AL, con un 27% del monto total de inversiones anunciadas entre 2004 y octubre de 2017. La diversificación sectorial de las inversiones chinas registrada permite observar que, mientras que los metales representaron el 42% y las energías fósiles el 18% del total de inversiones anunciadas entre 2004 y 2010, ambos sectores representaron solo el 20% y el 6% en el período más reciente — 2011-2017. El cambio fue compensado por el aumento de las inversiones en sectores como los de telecomunicaciones, inmobiliario, alimentos o energías renovables, mostrando el interés de las empresas chinas por ingresar a nuevos sectores en la región. El sector de energía ha sido el principal objetivo de China en AL, pues el 49% del monto total de adquisiciones realizadas por empresas chinas en la región se volcó hacia este sector, con un 12% en energías renovables; la minería y las empresas de servicios básicos representaron el 9% y el 33% del total de las inversiones respectivamente. En este sentido, la venta de importantes empresas



de energía en el Brasil explicaría un crecimiento sustantivo de las inversiones de China, cuyo valor alcanzó los USD 17,000 millones en 2017 (CEPAL, 2018, p. 57).

El nuevo enfoque de economía estructural considera que la IED representa una de las principales fuentes de beneficios económicos para los países receptores, ya que les permite crear fuentes de empleo, mejorar los salarios, recibir transferencia de conocimientos y tecnología, así como aumentar la productividad y el comercio en sus territorios. Eso es menos propenso a retrocesos repentinos durante los pánicos generados por los préstamos bancarios, el financiamiento de la deuda y la inversión de cartera, y no genera los mismos problemas de crisis financieras, como lo hacen los bruscos retrocesos de la deuda y los flujos de inversión de cartera (capital golondrino). Además, la IED generalmente trae tecnología, administración, acceso a mercados y redes sociales que a menudo faltan en los países en desarrollo y que son cruciales para la modernización industrial. Por lo tanto, la liberalización de la inversión directa debería ser, por lo general, un atractivo componente de una estrategia de desarrollo más amplia (LIN, 2012, p. 34). Los beneficios estratégicos para el país inversionista también son importantes, pues los efectos de la IED pueden ser sustanciales, incluyendo la percepción de una mejor imagen en el exterior, la persuasión a otros para que la acompañen en las organizaciones internacionales y la formación de políticas amistosas con otros países.

A diferencia de otros actores en la inversión internacional, las empresas chinas son prevalentemente estatales y han mostrado la capacidad de alinear las tendencias económicas con las prioridades de su gobierno, haciendo explícito su principio de respeto mutuo y no interferencia en los asuntos internos de los países. Es relevante destacar que los flujos acumulativos de IED china en AL han alcanzado más de USD 110.000 millones, de los cuales USD 60.000 millones se concentraron solo en Brasil (AVENDANO; MELGUIZO; MINER, 2017, p. 2-6).

China está en condiciones de situarse, a partir de la Nueva Ruta de la Seda, como el nuevo líder de un régimen internacional de CSS y, en este sentido, es importante señalar que esta iniciativa abarca también (por la Ruta Marítima) a AL con algunos de los macro proyectos financiados con capital chino, como la plataforma de la isla de Cuba, a modo de base naval, y los proyectos de comunicación del Gran Canal de Nicaragua, el ferrocarril bioceánico Brasil-Perú y el túnel Argentina-Chile (DOMÍNGUEZ, 2018, p. 56).

Por ello, no es de extrañarse que la IED procedente de China haya aumentado notablemente en la región, pues desde 1990 llegaron a la región cerca de USD 7.000 millones de inversión directa china, cifra que se duplicó tan solo en el año 2010,





acercándose a los USD 14.000 millones (equivalentes a un 11 % de la IED total recibida por la región en ese año)¹⁶. Aunque después de 2010 se registró menor intensidad en las inversiones chinas, que fueron entre USD 6.000 y USD 10.000 millones anuales, siguieron representando entre un 3 % y un 8 % de los flujos totales de IED recibidos por AL (CEPAL, 2016, p. 40). En total, entre 2005 y 2016, ingresaron a la región cerca de USD 90.000 millones procedentes de China, cifra que representa aproximadamente el 5 % de la IED recibida por AL (CEPAL, 2018, p. 56).

Si bien es cierto que entre 2010 y 2014 cerca del 90 % de las inversiones chinas estimadas se dirigieron hacia recursos naturales, dicho sector absorbió solo el 25 % del total de este tipo de inversiones que la región recibió desde otras partes del mundo en el mismo período. Pese a que los anuncios de nuevos proyectos de inversión chinos en la región cayeron de USD 10.000 millones en 2014 a USD 3.700 millones en 2015, China se posicionó como el quinto país con mayores montos de inversión anunciados en AL, después de los EEUU, España, Francia y Japón. Entre 2005 y 2015, la mitad de esta inversión anunciada correspondió a proyectos en Brasil (30 %) y Perú (20 %), se sobresaliendo, también, México (13 %), Argentina (9 %) y Venezuela (5 %). Las inversiones efectivamente materializadas en México aún se mantienen en niveles muy bajos, representando apenas el 0,1 % del total de la IED recibida por este país en 2015, ya que para finales de 2014 se cancelaron dos grandes proyectos: el Dragon Mart, en Cancún, y el tren de alta velocidad entre la Ciudad de México y Querétaro (CEPAL, 2016, p. 47). Para el 2017, se produjo un aumento marcado de los montos totales de IED china en AL, alcanzando un estimado de USD 25.000 millones, lo que representa el 15 % de lo ingresado a esta región en ese año. Desde 2005 a 2017, Brasil es el país latinoamericano que ha recibido más IED procedente de China, concentrando el 55 % del total de esta inversión, seguido por Perú con el 17 % y la Argentina con el 9 %. Juntos estos tres países concentran el 81 % de los ingresos de IED de China en la región (CEPAL, 2018, p 56).

Por último, otro de los aspectos fundamentales de la NEE es el otorgamiento de préstamos no-concesionales, en los que China ha jugado un papel relevante como nueva fuente de financiamiento a sus socios. A diferencia de los préstamos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), los chinos no

¹⁶ En 2010, tres cuartas partes del total de la IED china en la región correspondieron prácticamente a dos grandes adquisiciones en la industria petrolera, efectuadas por Sinopec en el Brasil y por CNOOC en la Argentina, aunque también otras empresas chinas de diferentes sectores llegaron a la región o aumentaron considerablemente su presencia en ese mismo año (CEPAL, 2016).

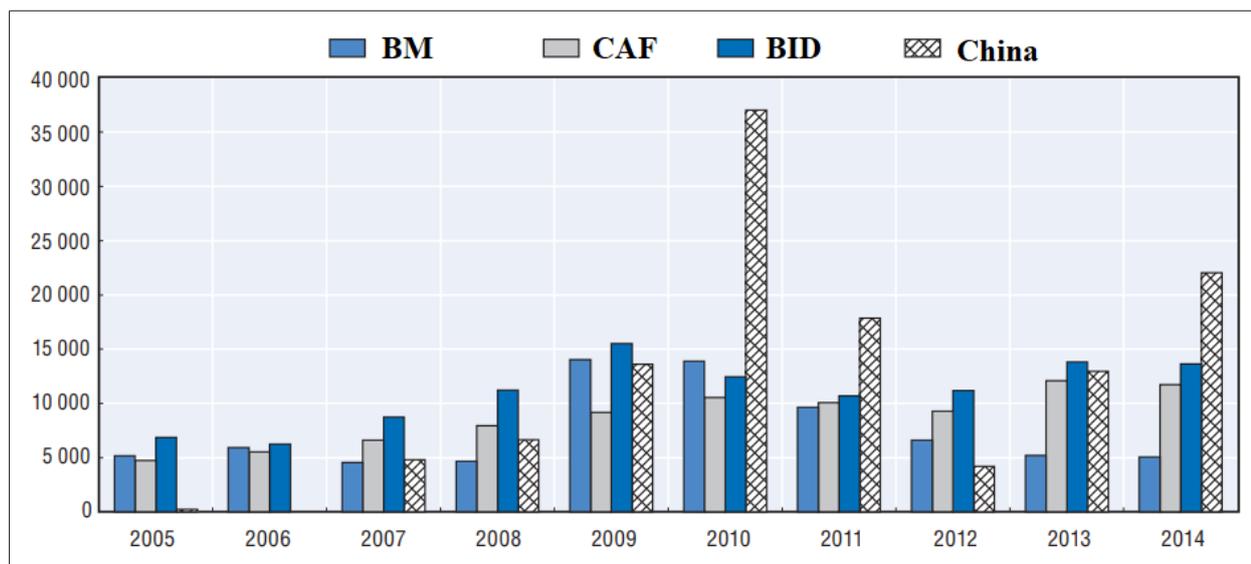




imponen condiciones políticas a cambio de ayuda e inversión, lo cual ha erosionado profundamente algunos de los fundamentos del Consenso de Washington (VADELL; RAMOS; NEVES, 2014, p. 96). En general, los préstamos chinos en AL han sido complementarios en términos de cobertura de países en comparación con el financiamiento multilateral de las fuentes de financiamiento tradicional.

El núcleo del financiamiento chino en esta región se ha concentrado principalmente en infraestructura, energía y minería, en contraste con las instituciones financieras internacionales, incluyendo la Confederación Andina de Fomento (el Banco de Desarrollo de AL) (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el BM, que se han enfocado más en mercados financieros, educación, salud, medio ambiente y en algunos aspectos de la administración pública como la modernización del Estado y la impartición de justicia. Como se observa en la siguiente gráfica, entre 2007 y 2014, AL recibió más dinero de China que del BM y del BID juntos, pues los bancos chinos tienen la posibilidad de financiar a empresas o países a los que las entidades tradicionales no pueden acceder, estableciendo acuerdos basados en un intercambio de servicios y productos, y no solo de dinero, de esta forma los chinos exigen bajos intereses, actuando en zonas más pobres o con economías más volubles (CASAS, 2015).

Grafica 3. Préstamos bilaterales y multilaterales seleccionados en América Latina (en millones de dólares)



Fuente: OECD; ECLAC; CAF, 2015. p. 152¹⁷

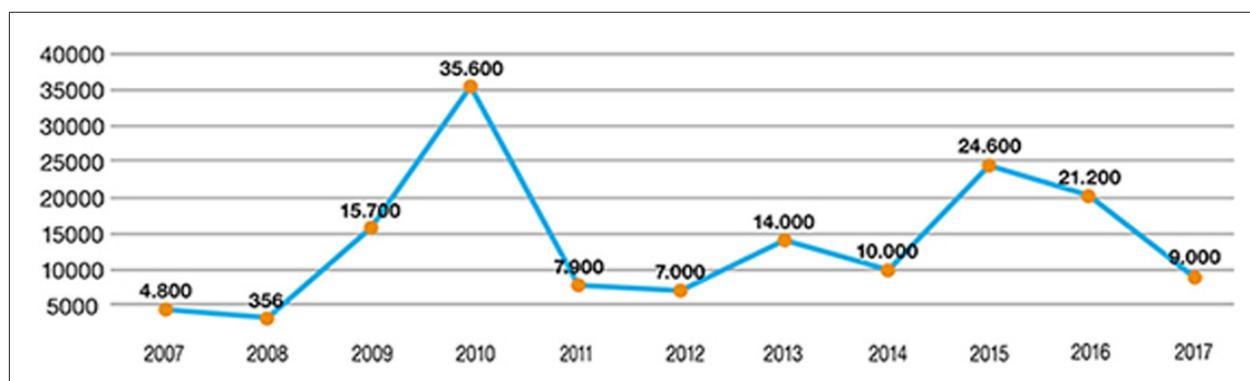
17 Los préstamos chinos incluyen aquellos proporcionados, principalmente, por el China Development Bank y China ExIm Bank. Los préstamos del Banco Mundial son del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento y Compromisos de Asociación Internacional de Fomento (GALLAGHER; MYERS, 2017).



En 2010, por ejemplo, la RPCCh prestó USD 10.000 millones a Argentina con bajo interés, para que este país sudamericano construyera una red ferroviaria. Las empresas encargadas del proyecto eran socias del Estado chino, por lo que el receptor último del dinero era la propia China. Este tipo de garantías son las que permiten a China fijar condiciones tan competitivas, pues, cerca del 69% de los préstamos emitidos por este país asiático en AL se han hecho a cambio de petróleo que respalda la deuda y mantiene el riesgo a un nivel mínimo. Además, el dinero chino es más atractivo que el de los oferentes tradicionales, porque no impone medidas intervencionistas, es decir, Beijing no controla la transparencia ni la eficiencia de la inversión, mientras que organismos como el BM exigen declaraciones financieras o informes de evaluación a los prestatarios. Por eso, muchos de los países con gobiernos de izquierda han preferido recurrir a China para evitar, así, la imposición de políticas neoliberales (CASAS, 2015).

Entre 2005 y 2017, el financiamiento multilateral y bilateral chino se dirigió principalmente a Venezuela, con un total de 17 préstamos por valor de USD 62.200 millones, seguido por Brasil, que recibió 12 préstamos por USD 42.100 millones, continuando Argentina con 11 préstamos por valor de USD 18.200 millones, Ecuador con 13 préstamos por USD 17.400 millones y Bolivia, que recibió 10 préstamos por USD 3.500 millones. Sin embargo, como se muestra en la gráfica que sigue, en 2017, el financiamiento chino en AL llegó a su nivel más bajo de los últimos cinco años, con tan solo USD 9.000 millones, debido a que dos bancos estatales chinos — China Development Bank y Eximbank — se abstuvieron de realizar préstamos a Venezuela¹⁸.

Grafica 4. Financiamiento Estatal de China en América Latina (2007-2017)
(en millones de dólares)



Fuente: GALLAGHER & MYERS (2017).

18 Aunque China continúa comprometida diplomáticamente, los funcionarios chinos se han vuelto cada vez más cautelosos con las condiciones de los préstamos a Venezuela (MYERS; GALLAGHER, 2018).



La disminución en el financiamiento de China en AL también se debe a que otras fuentes de financiamiento, como los fondos regionales, han adquirido mayor relevancia en los últimos años, pero podría volver a aumentar si se aprueban proyectos integrados a la iniciativa china la Nueva Ruta de la Seda en esta región (MYERS; GALLAGHER, 2018). No obstante, como se ha expuesto en este apartado, el fortalecimiento del comercio y la inversión de infraestructuras en transportes, telecomunicaciones y energéticos como ejes sobre los que se debe mover la ayuda, ha fraguado una relación más estrecha entre China y AL en sectores públicos y privados, que ha ido desdibujando las líneas marcadas por la cooperación y la ayuda tradicionales, avanzando así en la senda que propone la NEE.

Consideraciones Finales

¿Estamos frente a una NEE en AL? y ¿en qué se diferencia la cooperación china con respecto al sistema tradicional de ayuda? Para responder a estas preguntas, hemos apuntado en este trabajo que, en primer lugar, la NEE se encuentra en un momento inicial y AL podría asumir un papel importante en los próximos años si consideramos las enormes relaciones políticas, económicas, comerciales y de ayuda que se han construido a lo largo de estos últimos casi 20 años. Aunque a lo largo de este trabajo se ha intentado señalar esta estrategia en la región, es también cierto que AL vive al igual que las demás regiones del mundo un fenómeno de fuerte acercamiento al gigante asiático que va asumiendo año tras año dimensiones cada vez más grandes. En segundo lugar, es importante señalar como la cooperación china sustentada en la NEE abriría un parteaguas importante con respecto a la forma en que se han dado los flujos de cooperación tradicional, recuperando por un lado aquella visión altruista de la CSS de la segunda posguerra del siglo pasado, y, por otro lado, abriendo la misma concepción en que se ha entendido la ayuda hasta nuestros días. En ese sentido, y aunado a ello, es posible observar como el CAD, a través de los *Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD)*, ha creado un nuevo mecanismo de ayuda que se presenta como alternativo tanto a la visión tradicional de la AOD como a la misma manera en que la RPCh ha entendido su forma de cooperar y ayudar. Abriendo al capital privado la AOD y direccionando todo este esfuerzo hacia el conseguimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), se está desdibujando un nuevo modelo de cooperación en competencia con el modelo chino que no se rige por los patrones de la AOD y del CAD. Esto ha generado un nuevo modelo de colaboración que





entremezcla comercio, inversiones, préstamos y créditos, permitiendo a los países con dificultades acceder a los mercados internacionales con dichos financiamientos (DREHER; FUCHS, 2012, p. 4).

El interés de China es incorporar tecnologías y conocimientos en sus exportaciones, para generar transformaciones estructurales en sectores de alta productividad en AL, pues, desde 2015, los chinos se han consolidado como los mayores productores mundiales de manufacturas, los mayores exportadores y los segundos importadores de bienes, mostrando un creciente interés en el sector servicios, absorbiendo cerca de una cuarta parte de la producción mundial de bienes manufactureros (CEPAL, 2016, p. 9).

Con ello, los países latinoamericanos también reforzaron su acervo de inversiones recíprocas con el país asiático, contemplando una cifra de al menos USD 250.000 millones para el 2025, poniendo de manifiesto que las inversiones chinas en esta región, lejos de disminuir, pretenden aumentar y diversificarse en actividades no extractivas que contribuyan a la creación de capacidades productivas y empleos de calidad en los países receptores. Las perspectivas de un crecimiento en AL y la inversión china en esta región pueden jugar un papel importante en la continuación de la trayectoria ascendente, avanzando hacia una NEE.

Aunque AL todavía carece de una estrategia consolidada hacia el gigante asiático, mostrando su necesidad de priorizar en temas como la tecnología, la creación de cadenas de valor, la ampliación de la oferta exportadora y la generación de mayor productividad avanzan con fuerza en la senda de la NEE a través de encadenamientos productivos cada vez más sólidos con China, impulsando sus ventajas comparativas en el nuevo orden internacional que sigue gestándose.

Finalmente, podríamos decir que esta nueva identidad de la cooperación china sigue en construcción, poniendo en evidencia que se rehace en los intereses de la CSS del siglo pasado, pero que hoy, en una realidad totalmente diferente, recuperar sus principios significa no solamente sentar las bases para un nuevo modelo de cooperación sustentado en la Nueva Economía Estructural, sino también apunta hacia la construcción de un nuevo orden multipolar basado en la paz, en la cooperación internacional, más que en la hegemonía, la extrema inequidad y la guerra (HARRIS, 2016, p. 512). Claramente, este trabajo ha intentado mostrar cuales son los pilares de esta nueva identidad de la cooperación china, sin embargo, este análisis abriría el debate también hacia los beneficios y/o dependencia que esta relación podría causar. En este sentido, futuras investigaciones alrededor de esta temática deberán considerar estos otros elementos para avanzar en el entendimiento de este nuevo orden multipolar al que apunta China.





Referencias

- AVENDANO, Rolando; MELGUIZO; Angel; MINER, Sean. *Chinese FDI in Latin America, New Trends with Global Implications*. OECD Development Centre, 2017.
- BID. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO *La caída del 14% de las exportaciones regionales acentúa la importancia de promover la diversificación comercial*. 14 dic. 2015a. Disponible en: < <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2015-12-14/exportaciones-latinoamericanas-caen-14,11365.html> > . Acceso en: 20 de junio de 2017.
- _____. *Aumentan las exportaciones de América Latina y el Caribe por primera vez en cuatro años*. 14 dic. 2015b. Disponible en: < <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2015-12-14/exportaciones-latinoamericanas-caen-14,11365.html> > . Acceso en: 20 de junio de 2017.
- BBC. *Los grandes intereses de Taiwan en Centroamérica, a pesar de la poderosa influencia China*. 11 ene 2017. Disponible en: < <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38578955> > . Acceso en: 20 de junio de 2017.
- CASAS, Alba. *Los préstamos de China en América Latina crecieron 22,000 millones*. 02 feb. 2015. Disponible en: < http://elpais.com/economia/2015/02/27/actualidad/1425072766_388301.html > . Accesado en: 20 de septiembre de 2017.
- CEPAL. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE *People's Republic of China and Latin America and the Caribbean. Ushering in a new era in the economic and trade relationship*. Santiago de Chile. Naciones Unidas. 2011.
- _____. *Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China, oportunidades y desafíos*. Santiago de Chile. Naciones Unidas, 2016.
- _____. *Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China*. Santiago de Chile. Naciones Unidas, 2018.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI, 1972.
- DREHER, Axel; FUCHS, Andreas. *Rogue aid? The determinants of China's aid allocation*. *Discussion Papers Courrant Research Center*, n. 93, 2012, p. 1-48.
- DOMÍNGUEZ, Rafael. *La crisis de identidad del sistema de ayuda*. Nombres Propios Fundación Carolina, p. 1-6. 2011.
- DOMÍNGUEZ, Rafael. *Cooperación Financiera para el desarrollo, ADN de la Cooperación Sur-Sur*. Monográfico de Cooperación. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, n. 6, p. 62-86, 2016.
- _____. *En los pliegues de la historia: Cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina y el Caribe*. *Estudos internacionais*, v. 4 n. 2, p. 57-78. 2017.
- _____. *China y la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur*. *Carta Internacional*, v. 13, n. 1, p. 38-72. 2018.





- DOMÍNGUEZ, Rafael; RODRÍGUEZ, Gustavo (eds.). *Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva crítica*, Cartagena de Indias: RIACI-UAC. 2017.
- GALLAGHER, Kevin. *The China triangle: Latin America's China boom and the fate of the Washington consensus*. Oxford University Press. 2016.
- GALLAGHER, Kevin P.; MYERS, Margaret. *China-Latin America Finance Database*. Washington: Inter-American Dialogue. 2017.
- HARRIS, Richard, L. China's South-South Cooperation with Latin American and the Caribbean. *Journal of Developing Society*, no. 32, vol. 4, p. 508-556, 2016.
- HONGBO, Sun. China's Aid to Latin America and the Caribbean Region. En H. Zhou (ed.). *Chinas Foreign Aid, 60 Years in Retrospect*, p. 281-324. Social Sciences Academic Press & Springer, Singapore. 2017.
- IISCAL. INICIATIVA PARA LAS INVERSIONES SUSTENTABLES CHINA-AMÉRICA LATINA. *La visita del Presidente Xi Jinping a Ecuador Perú y Chile*. 12 sep. 2016. Disponible en: < <http://www.bankinformationcenter.org/wp-content/uploads/2016/12/9-Boletin-IISCAL-v11.pdf> > . Acceso en: 20 de octubre de 2017.
- LEMUS, Daniel Ricardo. Regímenes de verdad: el Comité de Ayuda al Desarrollo y la narrativa histórica de la cooperación internacional para el desarrollo. En DOMÍNGUEZ, Rafael & RODRÍGUEZ, Gustavo (eds.). *Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva crítica*, Cartagena de Indias: RIACI-UAC. 2017.
- LIN, Justin Yifu. Nueva Economía Estructural, un marco para reformular el desarrollo. *Documento de trabajo sobre investigación de políticas 5197*, p. 1-39, Banco Mundial. 2010.
- LIN, Justin Yifu. *New Structural Economics, A Framework for Rethinking Development and Policy*. Washington D.C. World Bank, 2012.
- LIN, Justin Yifu; WANG, Yan. *Going Beyond Aid, Development, Cooperation for Structural Transformation*, United Kingdom: Cambridge Press University. 2017.
- LO BRUTTO, Giuseppe; GONZÁLEZ, Cruz Humberto. La influencia China en la Cooperación Sur-Sur Latinoamericana, durante la segunda década del Siglo XXI. *Catedra COIBA DT cooperación y desarrollo*, 2015/02. p. 1-15. 2015.
- LO BRUTTO, Giuseppe. A propósito de la cooperación internacional y del desarrollo. En DOMÍNGUEZ, Rafael; RODRÍGUEZ, Gustavo (eds.). *Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva crítica*, Cartagena de Indias: RIACI-UAC. 2017.
- MARTÍNEZ Gustavo. *Los TLC latinoamericanos con China*. 22 ene. 2015. Disponible en < http://www.chinatoday.mx/eco/clae/content/2015-01/22/content_664856.htm. Acceso en: 15 junio de 2017.
- MRERPC. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. *Documento sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe*. 24 nov. 2016. Disponible en: < <http://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1418256.shtml> > . Acceso en: 20 de octubre de 2017.





- MYERS, Margaret; GALLAGHER, Kevin P. *Chinese development finance “down but not out” in Latin America*. 30 mar. 2018. Disponible en: < <http://theglobalamericans.org/2018/03/chinese-development-finance-not-latin-america/> > . Acceso en: 20 de octubre de 2018.
- OECD; ECLAC; CAF. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN; CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO. *Latin American Economic Outlook 2016: Towards a New Partnership with China*, OECD Publishing, Paris. 2016.
- OECD. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Es AOD?* nov. 2008. Disponible en: < <http://www.oecd.org/dac/stats/Es%20AOD%20Nov%202008.pdf> > . Acceso en: 27 de julio de 2017.
- PORTELLES, Yurien. *China apuesta a alianza estratégica “1 + 3 + 6” con Celac*. 7 ene. 2015. Disponible en: [//www.andes.info.ec/es/noticias/china-apuesta-alianza-estrategica-136-celac.html](http://www.andes.info.ec/es/noticias/china-apuesta-alianza-estrategica-136-celac.html). Acceso en: 20 de octubre de 2017.
- ROLDÁN, Adriana.; CASTRO, Alma Sofía.; PÉREZ, Camilo Alberto.; ECHAVARRÍA, Pablo. & EVAN, Roberto. *La presencia China en América Latina, comercio inversión y cooperación económica*. Colombia: Fundación Konrad Adenauer. 2016.
- SANTANDER, Guillermo. *Identidades e intereses en la cooperación sur-sur, los casos de Chile, Venezuela y Brasil*. Madrid: Catarata. 2016.
- UNSD. UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION. *United Nations Commodity Trade Statistics Database*. 2017. Disponible en: < <http://comtrade.un.org> > . Acceso en: 22 de septiembre de 2017.
- VADELL, Javier; RAMOS, Leonardo; NEVES, Pedro. The international implications of the Chinese model of development in the Global South: Asian Consensus as a network power. *Revista Brasileira de Política Internacional*, no. spe. vol. 57, p. 91-107. 2014.





A participação dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos no Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio

The participation of developing countries and least developed countries in the Dispute Settlement Body of the World Trade Organization

DOI: 10.21530/ci.v13n2.2018.760

Andréa Freire de Lucena¹
Samuel Rufino de Carvalho²

Resumo

O Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio almeja solucionar as disputas comerciais dos países, por meio da supervisão, do monitoramento e da averiguação do cumprimento de suas regras. Um dos entraves do sistema diz respeito às dessemelhanças entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Este artigo investiga a existência de assimetrias de participação entre os países menos desenvolvidos (PMD), países em desenvolvimento (PED) e países desenvolvidos (PD) no âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias, desde a sua criação em 1995 até o ano de 2016. Os dados coletados foram trabalhados pelo uso dos métodos estatístico e comparativo, com a intenção de se obter uma análise minuciosa acerca das disputas comerciais e verificar os níveis de desigualdade de atuação na instituição. Observou-se que o Órgão possui assimetrias evidentes de participação, que refletem a divisão internacional do trabalho presente no sistema internacional, em que os Estados de maiores rendas atuam mais facilmente com vistas a suprir suas demandas.

Palavras-chave: Órgão de Solução de Controvérsias; Organização Mundial do Comércio; Assimetrias.

1 Professora e pesquisadora da graduação em Ciências Econômicas e do mestrado em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás (UFG).

2 Discente do Programa de Mestrado em Ciência Política (UFG), com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Graduou-se em 2016 em Relações Internacionais (UFG).

Artigo submetido em 27/01/2018 e aprovado em 30/08/2018.





Abstract

The World Trade Organization's Dispute Settlement Body (DSB) seeks to resolve the trade disputes of countries through supervision, monitoring and enforcement of its rules. One of the barriers of the system concerns dissimilarities between developed and developing countries. This paper investigates the existence of asymmetries of participation amongst the least developed countries (LDC), the developing countries (DCs) and the developed countries (DC) within the Dispute Settlement Body, from its creation to 2016. The data collected were worked through the use of statistical and comparative methods, with the goal of obtaining a detailed analysis of the commercial disputes and verifying the levels of inequality within the institution. It was observed that the DSB has clear asymmetries of participation, which reflect the international division of labor present in the international system, where the higher income states act more easily in order to meet their demands.

Keywords: Dispute Settlement Body; World Trade Organization; Asymmetries.

Introdução

A Organização Mundial do Comércio (OMC), surgida em janeiro de 1995, é a principal instituição comercial de cunho global. Originada por meio da substituição do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt), a organização tem como pedra angular conter os gargalos que enfraquecem o comércio internacional e promover mais segurança e estabilidade às relações multilaterais, utilizando-se cada vez mais de aparatos jurídicos como principal meio regulador.

A OMC apresenta-se como provedora de relações mais justas ao comércio mundial. Para isso, alguns princípios tornam-se fundamentais para a sua existência: o princípio da não discriminação, o qual assume a necessidade de tratar os outros atores igualmente; o princípio do livre-comércio, que deve ser estabelecido de forma gradual por meio das negociações; o princípio da previsibilidade, que presume a segurança e a transparência dos compromissos acordados; o princípio da promoção de competições justas; e o princípio de encorajamento do desenvolvimento e de reformas econômicas, que procura promover o crescimento das nações menos privilegiadas economicamente mediante um tratamento diferenciado (WTO, 2017c).

Para que os princípios da organização sejam assegurados, surgem algumas ferramentas auxiliaadoras. Nesse sentido, o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC emerge como sendo um dos principais instrumentos do sistema multilateral de comércio. Baseando-se no Entendimento Relativo às Normas e





Procedimentos sobre Solução de Controvérsias (ESC), o órgão atua como elemento fomentador dos princípios da organização, por intermédio das resoluções dos conflitos comerciais entre as nações.

Os países em desenvolvimento compõem mais de três quartos dos membros da OMC, e tiveram participações ativas no regime internacional de comércio durante as rodadas do Gatt (WTO, 2017b). Sob esse viés, a atuação desses países — consoante o último princípio descrito — torna-se o foco deste artigo, uma vez que se intenciona averiguar a assimetria de participação dos países em função do seu grau de desenvolvimento, por intermédio de uma análise do comportamento das nações perante o OSC. A questão norteadora desta investigação perquire se realmente há assimetrias de participação entre os países menos desenvolvidos, em desenvolvimento e desenvolvidos no âmbito do OSC. Caso haja, pretende-se averiguar se as teorias dos regimes conseguem explicar tais assimetrias.

A pesquisa recorreu a dois métodos de análise dos dados: o comparativo e o estatístico. O primeiro diz respeito à coleta de informações relacionadas às controvérsias internacionais levadas ao OSC. Para tanto, criou-se um banco de dados digital, que contribuiu para uma análise detalhada de todos os contenciosos existentes no Órgão até o ano de 2016. Tendo em vista a complexidade que envolve cada contenda comercial, a plataforma providenciou, de um modo dinâmico, um *locus* único, onde todas as características relevantes das disputas estão presentes, o que permitiu a comparação entre os países. O trabalho apoiou-se na taxa de solução de controvérsias, que auxiliou a execução do segundo método, o estatístico.

O artigo está estruturado ao redor de dois pontos centrais. A primeira parte discorre sobre as teorias de regimes internacionais e a sua importância como aparato explicativo da atuação cooperativa dos atores. Na segunda parte, realiza-se uma análise detalhada dos 514 contenciosos levados ao OSC até dezembro de 2016. A investigação gira em torno das distintas participações entre os Países Menos Desenvolvidos (PMD), Países em Desenvolvimento (PED) e Países Desenvolvidos (PD). Por fim, discute-se alguns aspectos das teorias dos regimes que podem explicar os dados analisados e, conseqüentemente, as assimetrias.

Regimes internacionais

John Gerard Ruggie (1975) definiu regime como “um conjunto de expectativas mútuas, regras e regulamentos, planos, energias organizacionais e comprometerimentos





financeiros, os quais foram aceitos por um grupo de Estados”³ (1975, p. 570, tradução dos autores). A noção de regime embasa-se na ideia da existência de agentes reguladores das ações dos Estados, os quais contribuiriam à tendência de cooperação entre eles. Nesse sentido, Krasner (2012, p. 93) caracterizou regime como “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores”.

A proposta de Krasner para a compreensão de regime tornou-se substancial na literatura existente sobre o tema. Para o autor, o termo deve ser entendido no sentido de “variáveis intervenientes, estando entre fatores causais básicos e os resultados e comportamentos relacionados” (KRASNER, 2012, p. 93). Ou seja, averigua-se nos regimes o pressuposto da existência de padrões de comportamentos compreendidos como recurso para se chegar a determinados resultados por meio da convergência de ações entre os atores. Desse modo, Krasner discorre sob uma perspectiva otimista a respeito da existência de regimes, ao analisar, sobretudo, como esses podem contribuir para os resultados do campo de interação dos agentes.

Pode-se compreender que o conceito de regimes está relacionado à noção de arranjos influenciadores do comportamento dos atores, que, muitas vezes, são entendidos como Estados nacionais. Para uma melhor compreensão de como os atores agem levando em consideração a existência dos regimes, faz-se necessário estudar o arcabouço teórico sobre o tema, que abarca três abordagens distintas, destacadas pelos enfoques no “poder, interesse ou conhecimento” (LUCENA, 2012, p. 34). Por seu turno, Krasner (2012) as define como estrutural convencional, estrutural modificada e grociana.

A primeira abordagem ressalta a indisposição dos Estados em cooperar. A interação entre as nações funciona como um espelho das relações de poder do sistema internacional. Encontram-se nas bases dessa premissa as concepções (neo)realistas das relações internacionais: fatores como natureza humana, ganhos relativos, Estados como os principais atores, anarquia, racionalismo, insegurança e sobrevivência tornam-se os quesitos primordiais que moldam as ações dos Estados. Krasner (2012, p. 97) define o campo teórico como estruturalista convencional, o qual “vê o conceito de regime como inútil, se não enganoso”. Autores como Kenneth Waltz, Joseph Grieco e Susan Strange, entre outros, contribuíram com estudos tendo em vista as relações de poder como principais influentes da cooperação.

3 [A] set of mutual expectations, rules and regulations, plans, organizational energies and financial commitments, which have been accepted by a group of states.





Nesse sentido, alguns estudiosos defendem a existência da teoria da estabilidade hegemônica e da relevância dos ganhos relativos como pressupostos que explicam a cooperação entre os Estados. A primeira assertiva diz respeito à propensão que os Estados têm a cooperar quando se estabelece um *hegemon* no sistema internacional. A potência hegemônica é caracterizada como a nação com maior poder relativo que possui, em alusão a Morgenthau (2003), os chamados elementos de poder nacional, como geografia, recursos naturais, capacidade industrial, preparação militar e população. De igual modo, aspectos como índole nacional, governo e diplomacia contribuem para o aumento do poderio de uma nação. Contudo, para o surgimento de uma potência hegemônica é necessário haver mais do que os elementos de poder, pois o país precisa ter a intenção de se propagar como hegemônico, sendo que, segundo Gramsci, a hegemonia pressupõe o consentimento do poder da nação mais forte pelos demais Estados (ALVES, 2010).

A segunda abordagem no campo das teorias de regimes é fundamentada pela interação dos atores baseada no interesse. O arcabouço teórico sugere que a intenção dos Estados em cooperar está ligada diretamente ao interesse que tais atores têm no sistema internacional. A vertente compartilha de algumas premissas da anterior, como os pressupostos de que os atores são racionais e buscam a maximização dos ganhos, o sistema internacional é anárquico e as instituições existem. Porém, as duas distinguem-se quanto ao grau de influência que os três fatores estabelecem em um Estado. Também denominada estruturalismo modificado, o quadro explicativo baseia-se nas teorias (neo)liberais das relações internacionais. Portanto, nota-se que as instituições internacionais se transformam em fatores atenuantes da anarquia, as quais possuem grande capacidade de influenciar o comportamento de uma nação. Arthur Stein, Robert Keohane e Joseph Nye contribuem para o campo teórico.

Um dos principais pressupostos de análise disserta que os atores buscam ganhos absolutos, pois, uma vez sendo racionais, as preocupações e ações permeiam somente seus ganhos e perdas individuais. Os Estados coordenam suas ações para que seja possível obter ganhos que não seriam adquiridos sem a cooperação. Posto isso, afigura-se a real função dos regimes internacionais: influenciar as preferências e facilitar a cooperação (KEOHANE, 1984). Compreende-se, desse modo, que os regimes internacionais são arranjos interestatais regulamentadores de determinadas áreas. Eles surgem com o objetivo de superar problemas de ação coletiva e coordenar o comportamento dos Estados, visando a um resultado minimamente benéfico a todos.





As duas primeiras abordagens afirmam que fatores exógenos são os influenciadores exclusivos das ações dos Estados. O terceiro enfoque, contudo, ressalta a importância que os aspectos endógenos apresentam à cooperação e a maneira como toda a relação humana pode ser uma variável significativa para o estabelecimento de interação entre os Estados. Krasner (2012) nomeia a vertente como abordagem grociana. Pressupõe-se que as ideias, as crenças, os valores e as normas são quesitos primordiais presentes na interação entre as nações. Sendo assim, observa-se, na abordagem, a participação construtivista como base teórica, em que se pode encontrar a presença de autores como Donald Puchala e Raymond Hopkins, Oran Young, Friedrich Kratochwil, entre outros. O campo analítico sugere duas teorias principais: o construtivismo fraco e o construtivismo forte.

O primeiro assume a importância da racionalidade dos atores e da busca pela maximização dos ganhos; entretanto, o que o agente compreende como racional não é uma condição dada, já que os atores dependem do conhecimento para perceber suas utilidades e moldar suas ações. Os teóricos subentendem três principais aspectos modeladores do conhecimento: a função interpretativa, uma vez que o conhecimento é gerado a partir da interpretação; o papel da comunidade epistêmica, que auxilia os tomadores de decisão ao disponibilizar informações científicas; e o mérito da intersubjetividade, a qual contém ideias pré-definidas dos problemas e das preocupações. Os construtivistas fortes asseveram que os atores agem conforme suas identidades; essas, por sua vez, podem ou não ser racionais. A preocupação gira em torno de como as identidades são formadas e como elas influenciam o conhecimento que, por seu turno, leva à criação dos regimes (HASENCLEVER, MAYER; RITTBERGER, 1997).

Consoante à importância das teorias de regimes internacionais, percebe-se que a OMC possui papel relevante na propagação do regime internacional do comércio. Uma Organização Internacional Governamental (OIG) de porte global atua no sistema internacional de duas formas, como mecanismo e como ator. Considerando a primeira característica, a OMC torna-se palco de discussão para os seus membros, dissemina informações, possibilita a consulta técnica, apresenta-se como um *locus* onde os países têm voz, ou seja, disponibiliza uma série de instrumentos que promove e fortifica o regime de comércio. Como ator, a instituição é responsável por favorecer a legitimação das normas e regras do comércio internacional (WTO, 2017d).

Dessa maneira, ressalta-se a importância dos regimes internacionais para atenuar as diferenças econômicas entre os Estados. Young (1989) acentua como





o “terceiro mundo” pode utilizar-se dos regimes para clamar por uma nova ordem econômica internacional. Seguindo esse pressuposto, o OSC, pautado na igualdade de participação dos países e na não discriminação, serviria como um meio de se alcançar menores desigualdades entre os países no aspecto comercial. O Órgão apresenta-se como um dos principais mecanismos da organização, já que a possibilidade de resolver disputas é fundamental para o sistema multilateral de comércio (WTO, 2017c).

O Órgão de Solução de Controvérsias e a participação dos países em relação a seus níveis de desenvolvimento

O OSC, desde a sua criação, revelou-se como um aparato institucional requisitado pelas nações que intencionavam utilizá-lo como um meio para conter as irregularidades do comércio internacional. Em comparação ao sistema solucionador de controvérsias do Gatt, o OSC apresentou, em média, um total de contenciosos 3,5 vezes maior (AZEVEDO, 2015; WTO, 2017a)⁴. Ao longo dos seus 22 anos de atividade, 514 contenciosos foram demandados ao Órgão. Esse número elevado de disputas mostra a relevância de se compreender as características do processo decisório do OSC, desde o estabelecimento de uma contenda ao seu resultado final⁵. Sob esse prisma, encontra-se, a seguir, uma análise minuciosa do desenrolar dos processos, com enfoque nas participações entre as nações baseada nos distintos graus de desenvolvimento.

No que diz respeito ao número de demandantes, nota-se que, dos 514⁶ contenciosos, 299 tiveram os países desenvolvimento como interpelantes, 242 foram

4 O Gatt, durante sua vigência, foi responsável pelo tratamento de 300 contenciosos, o que configura a média de 6,38 disputas por ano. Por sua vez, a média anual do OSC é de 23,36 contendas.

5 Os contenciosos que ocorrem no OSC podem passar por quatro fases. A primeira, denominada Consulta, é menos formal. Nela, um país demonstra uma insatisfação nas relações comerciais com outro e demanda esclarecimentos. Caso o problema não seja resolvido, segue-se para a fase do Painel. Os painelistas são responsáveis por definir os prazos dos procedimentos das disputas e, ao final, fazem recomendações de conduta para as partes conflitantes. Quando um ator fica insatisfeito com o resultado do Painel, ele possui o direito à Apelação, que é a terceira fase. O Corpo de Apelação pode concordar, modificar ou divergir das considerações proferidas pelo Painel. A última etapa é a adesão às recomendações. Nesse momento, serão estabelecidos os prazos e as formas pelas quais os Estados entrarão em conformidade com as decisões do Painel ou da Apelação. Caso as decisões não sejam cumpridas, o país prejudicado pode solicitar medidas compensatórias, suspensão de concessões ou outras obrigações (WTO, 1994).

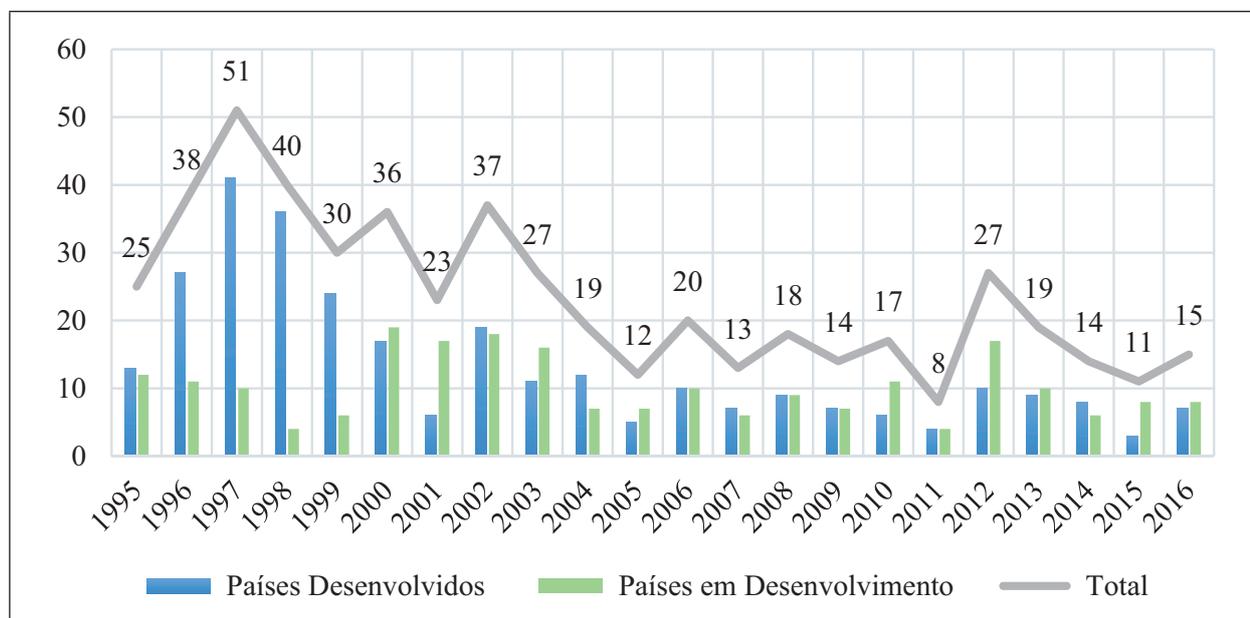
6 O somatório dos países demandantes (299 + 242 + 1) é maior do que o número de contenciosos (514) devido à necessidade de efetuar a contagem de 35 demandantes nas contendas que possuem mais de um país como interpelante: DS217, com nove demandantes; DS35, com seis; DS27 e DS158, com cinco cada uma; DS16 e DS58, com quatro cada uma; e a DS234, com dois. Tem-se: $514 + 35 = 549$ demandantes.





iniciados por países em desenvolvimento e apenas um país menos desenvolvido, Bangladesh, foi responsável pela abertura de uma disputa (WTO, 2017a). Em números absolutos, a discrepância entre as nações não é tão evidente — quando se compara os PED em relação aos PD. Contudo, a assimetria torna-se mais notória se analisada a atuação dos Estados proporcionalmente, uma vez que os PED e os PMD representam mais de três quartos dos países-membros da OMC e demandaram, em contraste, apenas 44,8% das disputas (WTO, 2017a). Outrossim, a desigualdade é ostensiva se observada a atividade dos PMD perante o órgão, em todas as fases e características dos processos de resolução de conflito.

Figura 1. Relação de abertura de contenciosos anualmente por classe de país (1995–2016)



Fonte: WTO, 2017a.

Os dez primeiros anos de vigência do OSC contaram com um número maior de disputas, em relação aos últimos 12 anos. Os anos iniciais foram reveladores das ações dos Estados com maior poder econômico e com disponibilidades superiores de recursos como demandantes de novos contenciosos ao OSC. Entretanto, a partir de 2000, observa-se uma mudança no domínio de demandas por parte dos PD, posto que os PED somaram o montante de 30 contenciosos a mais em correspondência aos PD. A Figura 1 ilustra a quantidade de contenciosos abertos anualmente até 2016.

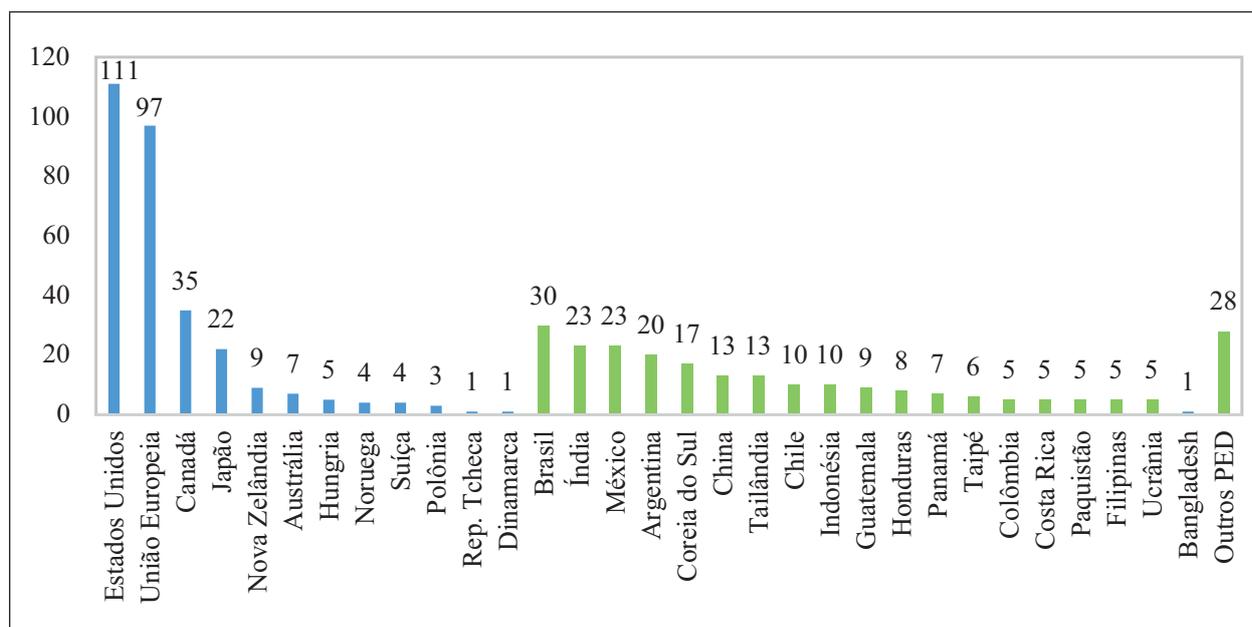
Os países com maiores números de contenciosos iniciados no órgão foram os Estados Unidos (EUA), com 111, a União Europeia (UE), com 97, e o Canadá, com



35, os quais, juntos, representam o mesmo montante de contendas abertas por todos os PED e por Bangladesh — 243 disputas. Nesse sentido, torna-se, mais uma vez, evidente a discrepância de participação diante do OSC. Contudo, ressalvas devem ser feitas. A União Europeia, por exemplo, atua como Estado membro unitário, situação que contribui para o aumento da cifra. Ademais, presencia-se uma atuação relevante de alguns países em desenvolvimento, sobretudo das nações emergentes. O Brasil caracteriza-se como a parte mais atuante em interpelações dentre os PED, fator que o posiciona como o quarto país com o maior número de contendas abertas (30). De mesma maneira, Índia (23), México (23) e Argentina (20) demonstram participações consideráveis (WTO, 2017a).

Para Árabe Neto e Lopes (2012, p. 331), os BICS (Brasil, Índia, China e África do Sul, desconsiderando a Rússia) tornaram-se “atores relevantes em ambas as posições, ofensivas e defensivas” no que concerne às disputas internacionais de comércio. Por sua vez, Aguiar (2014, p. 172) postula que a participação dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) no OSC foi responsável pela “transição no paradigma da predominância da utilização do mecanismo pelos países desenvolvidos”. Alega-se que, excetuando-se os gargalos de participação da coalizão, os BRICS atuam como influenciadores nas atividades das outras nações em desenvolvimento/emergentes no órgão. A Figura 2 elucida o número de contendas por membros.

Figura 2. Quantidade de interpelações por membro (1995-2016)

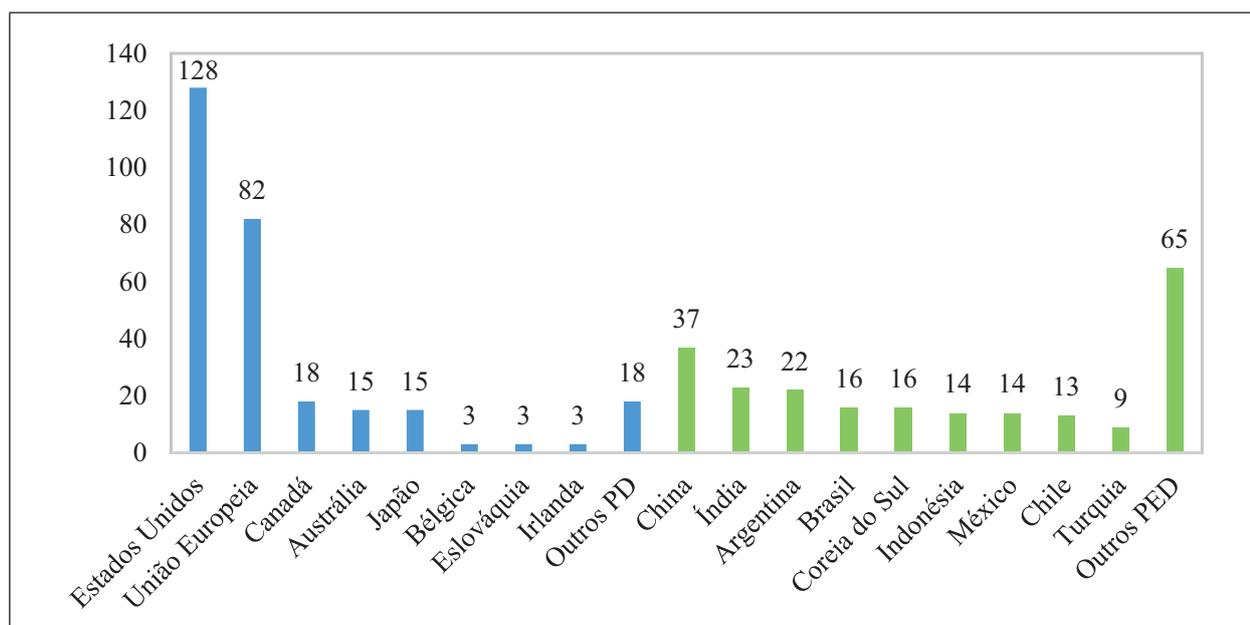


Fonte: WTO, 2017a.



Apesar de alguns países em desenvolvimento mostrarem-se progressivamente como atores de importância no OSC — Brasil e Índia, por exemplo —, as nações de menores rendas ainda continuam à margem das atividades. O continente africano, no qual se encontra o maior número de PMD, demonstra uma participação ínfima no tocante à utilização do órgão solucionador de conflitos comerciais. Apenas três países da região atuaram diretamente em contenciosos, nenhum deles como demandante. Marrocos, Egito e África do Sul foram questionados, respectivamente, uma, quatro e cinco vezes. Todas essas contendas tiveram como demandantes outros PED, com exceção da DS305, na qual os EUA questionaram o Egito a respeito das tarifas aplicadas pelo último a certos produtos têxteis e de vestuário. Ressalta-se que, até 2016, nenhuma disputa teve como vitorioso um país africano (WTO, 2017a).

Figura 3. Quantidade de disputas por membro interpelado (1995-2016)



Fonte: WTO, 2017a.

No que se refere às partes interpeladas, os PED foram acionados em 44,5% dos contenciosos. Em mesma análise feita por Lopes (2014), esses países tinham sido questionados em 33,81% dos casos. Nesse sentido, percebe-se que, em um período de dois anos, a cifra subiu mais de 10%, valor que ilustra, possivelmente, uma caracterização desses países como sendo atores econômicos mais expressivos. Os PD, por seu turno, seguem como os mais significativos nessa categoria, dado que os EUA (182) e a União Europeia (82) foram os membros que mais responderam às contendas. Ressalta-se a situação chinesa, visto que o país prestou satisfações





37 vezes ao OSC, questionado, em maior parte, pelos EUA (19) e pela UE (8). O montante é ainda mais arrebatador ao notar que a adesão da China à OMC ocorreu apenas em 2001. A Figura 3 analisa a quantidade de membros com o *status* de interpelados.

Averigua-se que nenhum país menos desenvolvido foi interpelado no OSC. Esse aspecto é altamente positivo, no sentido de que os PMD não necessitam arcar com os altos custos financeiros e políticos oriundos do processo de responder a um contencioso, ademais, não tem suas ações comerciais questionadas. Todavia, o não envolvimento direto em uma disputa acarreta uma maior dificuldade de os PMD se mobilizarem em busca de um sistema multilateral de comércio mais justo.

A esse respeito, a participação desse grupo de países no OSC dá-se, exce- tuando-se o caso de Bangladesh⁷, exclusivamente como terceiras partes. Contudo, apenas cinco países, dos 44 listados com o *status* de menos desenvolvidos pela Organização das Nações Unidas (UN, 2015), atuaram como observadores em disputas. Malawi (6 disputas), Tanzânia (3 disputas), Senegal (2 disputas), Bangladesh (1 disputa) e Benin (1 disputa) foram os únicos PMD nessa categoria. O montante de participação representa somente 0,57% do somatório das atividades totais como terceiras partes. Ao todo, os membros da OMC atuaram como espectadores 2.294 vezes, das quais os PED tiveram um percentual considerável, marcando a grandeza de 66%, com 1.516 participações. Por sua vez, os PD foram responsáveis por não mais que 33% da quantidade total, operando 765 vezes (WTO, 2017a).

Não obstante a maior participação dos PED, os PD continuam sendo os primeiros do *ranking*. Desse modo, Japão (163), União Europeia (159), Estados Unidos (134) e Canadá (114), juntos, exerceram atividades indiretas em 570 ocasiões. Ademais, destaca-se a atuação dos PED, principalmente dos países emergentes, que marcaram cifras próximas às dos PD. China (133), Índia (121), Brasil (105), Coreia do Sul (105) e Taipé (92) foram os mais ativos da categoria (WTO, 2017a).

No que concerne aos assuntos, assinala-se que ambos os grupos de países demandaram contenciosos referentes a bens, exclusivamente, com 255 contendas abertas pelos PD e 222 pelos PED, nesse setor. Apenas uma pequena quantidade de disputas foi, unicamente, relativa ao setor de serviços — cinco questionamentos por parte dos PD e, igualmente, cinco dos PED. Observa-se uma considerável discrepância em relação às disputas que tiveram como assunto somente a

7 A disputa iniciada por Bangladesh — único PMD interpelante — tinha como assunto bens, especificamente, produtos eletrônicos. Bangladesh questionou a Índia em relação à adoção de uma medida de *antidumping* sobre as importações de baterias de chumbo bangladeshianas (WTO, 2017a).





propriedade intelectual: os PD iniciaram 19 interpelações contra apenas 3 dos PED. Alguns contenciosos tiveram mais de um tipo de assunto em uma única disputa. Nesse sentido, bens e propriedade intelectual foram solicitados ao OSC em cinco oportunidades pelos PD e em um mesmo número de vezes pelos PED; bens e serviços foram questionados em oito ocasiões por cada grupo de países; e serviços e propriedade intelectual foram levantados por países desenvolvidos em apenas dois contenciosos (WTO, 2017a).

Ao se observar, especificamente, os assuntos que fizeram parte das disputas do OSC, percebe-se que, em maior parte, foram efetuados questionamentos a respeito dos tratamentos comerciais de alimentos — não animais — e produtos agrícolas, tanto pelos PD (52 contendas) quanto pelos PED (48 contendas), sendo que laticínios e bananas apresentaram maior número de disputas nessa categoria. Por seguinte, acordos e tarifas: PD questionando 45 contendas e os PED, 27, com destaque às medidas impostas a importações e à prática tarifária estadunidense intitulada *Zeroing*. Animais e produtos derivados seguem no *ranking* dos assuntos mais questionados (PD, 40; e PED, 28), tendo maior incidência contendas relacionadas às aves, principalmente, à carne de frango. Os minerais e produtos derivados (PD, 30; PED, 44) configuram os outros tipos de assuntos mais demandados ao OSC, com ênfase ao aço (WTO, 2017a).

Por fim, os acordos da OMC foram questionados por meio dos contenciosos 1.167 vezes. Com relação aos acordos questionados pelas nações envolvidas, 76,3% dos casos envolveram o Gatt 1994, 24,4% foram relativos a subsídios e medidas compensatórias, 18,7% à agricultura e 13,4% a questões de *antidumping*. Por seu turno, o comportamento dos PED assemelhou-se ao dos PD, em que os acordos mais questionados foram o Gatt 1994, *antidumping*, subsídios e estabelecimento da OMC, representando 79,9%, 31,3%, 17,3% e 16,9% de suas disputas, respectivamente. Acordos relacionados à agricultura e às medidas de salvaguarda também revelaram grandes demandas por parte dos PED, apontando 10,7% ambos (WTO, 2017a).

Evolução dos conflitos

A inicialização de um contencioso é efetuada pela fase da consulta, o que pode evidenciar soluções sem a necessidade de estabelecimento de painéis. Dos 514 contenciosos, 69 foram solucionadas na fase da consulta, dentre eles, 47 dos PD





como interpelantes e 22 dos PED. Nessa etapa, as contendas solucionadas foram classificadas em: acordo mútuo; disputa substituída por outra; disputa terminada; ou retirada da denúncia. Apurou-se que 153 contenciosos permanecem há mais de dois anos sem nenhum procedimento tomado nessa fase, ou seja, há uma inação por parte do OSC ou dos países envolvidos em prosseguir com essas disputas. O OSC conta com 14 contenciosos aguardando procedimentos com menos de dois anos na fase de consulta (WTO, 2017a).

291 casos seguiram para procedimentos mais formais, com o estabelecimento de painéis. Apresentam-se 87 disputas resolvidas nessa fase, 47 interpeladas pelos PD e 40, pelos PED, as quais revelam como resultados: acordo mútuo; decisão do painel; disputa terminada; ou painel suspenso. Dentre elas, 44 aguardam soluções. Além disso, 145 contendas tiveram as soluções dos painéis questionadas, encaminhando-se então para a apelação. A fase solucionou 119 contenciosos, dos quais 76 foram demandados pelos PD e 43, pelos PED. A apelação deixou quatro contendas em andamento e duas aguardando implementações. Por fim, 22 conflitos foram levados até a fase da arbitragem. Todos esses foram esclarecidos, tendo como categorias: acordo de implementação; acordo mútuo; decisão do corpo de apelação; ou retaliação permitida (WTO, 2017a).

Com o intuito de se compreender a efetividade do OSC, efetuou-se o cálculo da Taxa de Solução de Controvérsias, que consiste na porcentagem das disputas resolvidas em relação a todas as contendas existentes (excluindo-se aquelas em andamento)⁸. A seguir, encontra-se a fórmula utilizada para o cálculo da taxa.

$$TS = \frac{Qc + Qa + Qr}{Ct - (Cec + Cep + Cea)} \times 100$$

Na qual:

TS — Taxa de Solução do Órgão de Solução de Controvérsias;

Qc — Quantidade de contenciosos solucionados na fase da consulta;

Qp — Quantidade de contenciosos solucionados na fase do painel;

Qa — Quantidade de contenciosos solucionados na fase da apelação;

Qr — Quantidade de contenciosos solucionados na fase da arbitragem;

Ct — Contenciosos totais solicitados no Órgão de Solução de Controvérsias;

Cec — Contenciosos que devem ser excluídos na etapa da consulta, evidenciados por solicitações dos países entre 2015 e 2016;

⁸ A disputa referente a Bangladesh foi inserida nos cálculos referentes aos PED.





Cep — Contenciosos que devem ser excluídos na etapa do painel, nesse caso, as questões ainda sendo resolvidas;

Cea — Contenciosos que devem ser excluídos na etapa da apelação, nesse caso, as questões ainda sendo resolvidas.

Apresenta-se como resultado de todos os 514 contenciosos:

$$TS = \frac{69 + 87 + 119}{514 - (14 + 44 + 06)} \times 100 = 66,0\%$$

Efetuada o cálculo, evidencia-se que 66,0% dos contenciosos estabelecidos perante o OSC foram resolvidos. Mesmo revelando-se acima de 50%, o valor é questionável, visto que a função principal do órgão é possibilitar a todas as contendas internacionais soluções satisfatórias. Considera-se que o processo de análise pode sofrer alterações profundas, evidenciadas pela existência das 153 disputas estagnadas na fase de consulta, contribuindo para a baixa do índice. Tais contenciosos, no entanto, podem ter sido solucionados por meio de acordos mútuos entre as partes, porém, sem prestação de contas ao OSC, o que o impossibilita de classificá-los como resolvidos. Para efeito de comparação, a taxa de solução em 2006 era de 49% (LUCENA, 2006), figurando ao OSC um salto de 17,0% dos contenciosos solucionados, de maneira a atribuir maior otimismo ao desempenho do órgão.

A taxa de solução dos países em desenvolvimento é obtida pela aplicação da fórmula:

$$TS = \frac{22 + 40 + 43 + 06}{223 - (12 + 24 + 05)} \times 100 = 60,98\%$$

Por sua vez, a taxa de solução dos países desenvolvidos é determinada por:

$$TS = \frac{47 + 47 + 76 + 16}{291 - (02 + 20 + 01)} \times 100 = 69,40\%$$

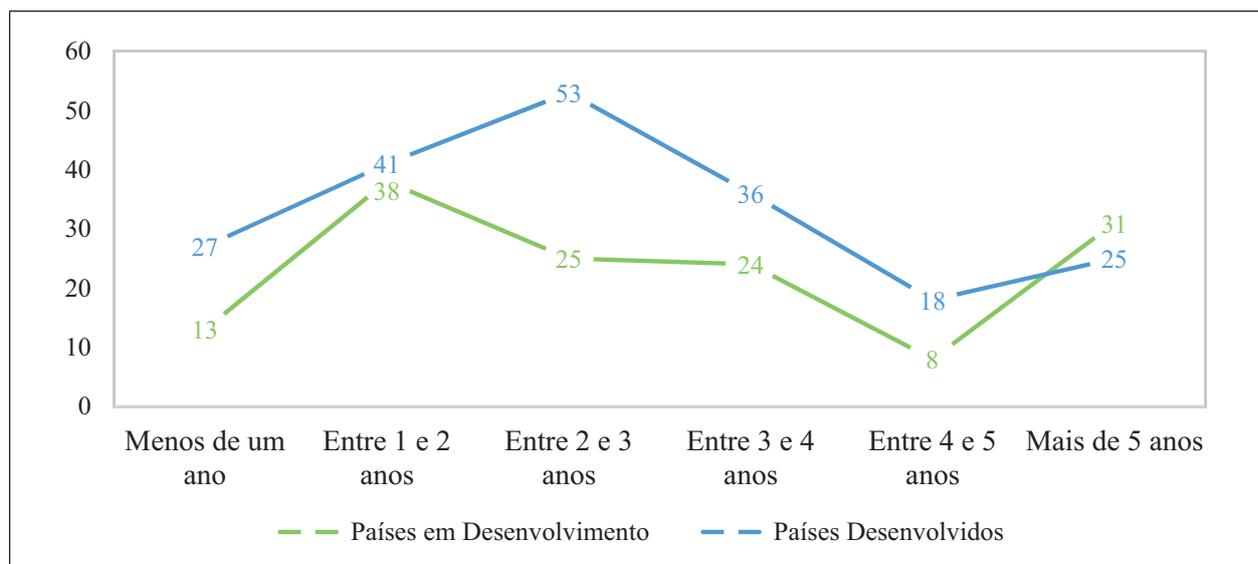
Percebe-se que a taxa de solução de controvérsias dos PED em relação aos PD é 8,46% menor. Como já explicitado, uma das principais motivações que influenciam as ações dos países perante o OSC é a possibilidade de solucionar



suas contendas. Uma taxa de solução menor para os países mais sensíveis economicamente demonstra a discrepância de atuação. O percentual revela que, além de apresentarem uma maior participação em praticamente todas as categorias dos processos, os PD conseguem resolver seus contenciosos de um modo mais eficaz em comparação aos PED.

Com relação aos resultados das disputas, os PD destacam-se como sendo as nações que mais obtiveram vitórias nos contenciosos. Esse grupo venceu 35,42% (192 contendas), em relação ao número total de disputas (542) e, em contrapartida, os PED alcançaram êxito em 23,80% (129 contendas). A cifra denuncia, nas palavras de Lopes (2014, p. 41), “que há uma desigualdade na acessibilidade ao sistema do OSC, que afeta principalmente os países [em desenvolvimento e] menos desenvolvidos”.

Figura 4. Duração dos contenciosos solucionados



Fonte: WTO, 2017a.

Por último, analisa-se o tempo de resolução dos conflitos. A Figura 4 ilustra que, em sua maioria, as disputas de ambos os grupos de países levaram menos de três anos para alcançar soluções. Os números mostram-se positivos, pois desvelam que as contendas solucionadas tramitaram com prazos próximos aos estipulados no Entendimento sobre Regras e Procedimentos de Soluções de Controvérsias (ESC). Contudo, é preciso dar atenção aos 56 contenciosos que demandaram mais de cinco anos para serem concluídos, o que diminui a credibilidade do órgão, sobretudo porque esse montante evidencia uma certa incapacidade de que as normas referentes aos prazos sejam respeitadas.



Assimetrias de participação no OSC e as teorias dos regimes

Os regimes estão conectados à ideia de ordem internacional (YOUNG, 1989). Nessa perspectiva, na área comercial, compreende-se como ordem econômica internacional o pressuposto de que os países podem, livremente, comprar e vender em uma rede de mercados internacionais. Não obstante, deve-se questionar a existência da liberdade comercial no sistema internacional, uma vez que os países menos desenvolvidos e em desenvolvimento acabam convertendo-se em reféns do papel a eles atribuídos na divisão internacional do trabalho. O OSC, dessa maneira, reflete essa divisão, fator identificado quando se analisa as assimetrias das participações em todas as categorias dos contenciosos. De fato, as assimetrias de participação dos PMD, PED e PD nas diversas categorias de um contencioso foram fortemente identificadas. O Quadro 1 resume o nível de desigualdade presente na atuação desses grupos de países.

Quadro 1. Resumo das assimetrias de participação por grupo de países (1995-2016)

CATEGORIAS	PD	PED	PMD
Países membros	7,98%	65,03%	26,99%
Demandantes	55,17%	44,65%	0,18%
Demandados	55,44%	44,55%	-
Terceiras partes	33,35%	66,09%	0,57%
Tempo médio	Entre 2 e 3 anos	Entre 1 e 2 anos	-
Vitórias	35,42%	23,80%	-
Taxa de solução	69,40%	60,98%	-

Fonte: elaborado pelos autores com dados da WTO, 2017a.

As assimetrias, na maioria dos casos, são consideradas negativas para os países em desenvolvimento e para os menos desenvolvidos. Observa-se que, mesmo sendo membros numerosamente significantes da instituição, esses grupos não conseguem ter uma atuação em consonância com as suas demandas. As discrepâncias descrevem os empecilhos que os Estados com menores rendas enfrentam em um comércio internacional injusto. As teorias dos regimes internacionais, nesse contexto, podem oferecer argumentos plausíveis capazes de explicar essas assimetrias.

Contudo, um estudo pautado por apenas uma proposta teórica pode espelhar uma investigação deficitária. Strange (1994) aponta que os estudantes da economia





política internacional são, frequentemente, pressionados a escolher um cardápio dentre os três possíveis: o realismo, o marxismo ou o liberalismo. No entanto, a autora afirma ser impossível haver uma única teoria capaz de abranger todas as características e níveis de análise de uma determinada situação. Desse modo, as metodologias de análise devem ser capazes de, dentre esses cardápios, “escolher um aperitivo do realismo, um prato principal do liberalismo e uma sobremesa do marxismo”⁹ (STRANGE, 1994, p. 16, tradução dos autores), ou seja, eleger mais de um arcabouço explicativo para um estudo.

A abordagem baseada no poder mostra-se relevante para explicar a atuação dos Estados quando estes recorrem ao OSC visando a uma manutenção e/ou expansão de poder. O poder deve ser compreendido como as capacidades possuídas por um país. No caso específico da esfera comercial, pode-se considerar poderoso aquele grupo de Estados que detêm um elevado Produto Interno Bruto (PIB) e uma alta participação nas exportações mundiais. Os PED e os PMD apresentam um montante de PIB um pouco maior do que os PD — enquanto os PED têm 52% e os PMD, 1%, os PD possuem 47%. Com relação à participação nas exportações, os PED e os PMD são responsáveis por 78% dos valores das exportações de todos os países membros da OMC. Uma conclusão precipitada a partir desses números poderia demonstrar que os PED e os PMD têm mais poder.

Entretanto, é preciso incluir na análise acima o número de países que participam de cada grupo: 69 nações são PED, 8 são PMD e 24 são PD. Ao se fazer uma média do PIB e do valor exportado por grupo de países, a compreensão do poder se modifica. O PIB médio dos PD é mais do que o dobro que o dos PED, no entanto, mesmo ao se considerar a média, a participação nas exportações dos PED e dos PMD ainda é superior aos PD. Os Países Desenvolvidos, apesar de terem maior PIB médio, possuem menor participação no total das exportações (UNCTAD, 2018). Assim, os elevados recursos que os PD possuem e que podem bancar os custos dos processos no OSC e a menor participação desse grupo de países no total das exportações podem explicar o fato de esses países terem uma participação maior no OSC.

Como as exportações fazem parte do PIB, os PD, portanto, se engajam fortemente no OSC porque querem manter seu PIB elevado e não podem perder mercado para os seus produtos. O tamanho pequeno do PIB, em resumo, é uma barreira à entrada no OSC. Para confirmar essa hipótese, pode-se mencionar o

9 [T]o pick an appetizer from the realists, a main course from the liberals and a dessert from the Marxists.





estudo realizado por Lucena e Mendonça (2017), que utilizou o modelo gravitacional para verificar se as exportações estadunidenses, no início de cada disputa, são influenciadas pelo PIB dos países que estão participando do contencioso. Os resultados mostraram que as exportações norte-americanas são influenciadas pelo PIB do país da disputa.

As teorias de interesse, por seu turno, promovem uma análise também pertinente, sobretudo quando se questiona o porquê de os Estados continuarem cooperando, por meio do OSC, mesmo havendo assimetrias muito evidentes. A existência de uma sombra sobre o futuro, um conceito utilizado pelas teorias baseadas no interesse, pode explicar a cooperação, no curto prazo, mesmo em condições adversas. A sombra do futuro significa que os Estados, por terem dúvidas sobre o futuro, adotam estratégias de longo prazo com os objetivos de obterem mais informações e de desenvolverem condições mais adequadas para si. Os Estados, nesse caso, mesmo não tendo condições momentâneas de defenderem seus interesses, presumem que a cooperação é a melhor estratégia porque, no longo prazo, eles poderão ter melhores condições e alterar o resultado do jogo. Nesse sentido, quando se observa, no Quadro 1, que os países que participam dos contenciosos como terceiras partes, verifica-se que aproximadamente 67% deles fazem parte do grupo dos PED e PMD. Participar como terceira parte é uma estratégia dos PED e PMD que visa conhecer os trâmites de uma disputa até obter informações suficientes para defender seus interesses no longo prazo. O horizonte de tempo das contendas abertas perante o OSC também confirma essa hipótese, pois os conflitos que envolvem os países desenvolvidos são resolvidos mais rapidamente. As disputas dos PD, de acordo com o Quadro 1, levam entre um e dois anos para serem solucionadas, e as dos PED, entre dois e três anos.

Os países desenvolvidos, entretanto, adotam uma estratégia de longo prazo quando percebem que têm uma elevada probabilidade de perda no curto prazo. A lógica por trás dessa estratégia é ganhar tempo para fortalecer o setor econômico doméstico e, assim, criar as condições para competir com os demais países. Como exemplo, observa-se a atuação dos EUA. Quatro contendas merecem destaque: DS160, solucionada em 2003; DS176, resolvida em 2002; DS184, terminada em 2001; e DS217, em 2004. Todos esses contenciosos evidenciaram derrota estadunidense. O marcante é que, mesmo passada mais de uma década, o Estado ainda não entrou em conformidade, tal como sugerido pelo OSC. Além disso, os EUA, até dezembro de 2016, enviaram relatórios mensais com a alegação de que estão trabalhando para que as medidas entrem em consonância com as recomendações





da instituição. Aqui, é possível acrescentar outras duas prováveis explicações das teorias baseadas no interesse para a menor participação dos PED e PMD no OSC, que é a presença de questões de ligação e a experiência normativo-institucional.

A existência de questões de ligação entre os países, que são interesses que eles possuem em outras atividades desenvolvidas entre eles, pode desestimulá-los a entrarem em uma disputa porque aquele possível conflito comercial é apenas um dos interesses que aquele país tem com o outro e, caso ele não adote uma estratégia cooperativa, os demais interesses poderão ser afetados. Os membros, portanto, fazem uma análise do custo de oportunidade de entrar em uma disputa comercial: quanto ele terá que sacrificar nas relações comerciais com o país da disputa caso ele dê entrada em um processo no OSC contra aquele país. No início do contencioso DS250 entre Brasil e Estados Unidos, em 2002, as exportações de suco de laranja do Brasil eram de U\$ 137.914.385,00. No início do contencioso DS382 entre Brasil e Estados Unidos, em 2008, que também tratava do suco de laranja, as exportações do produto tinham subido 308% no período 2002-2008 (MDIC — MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS, 2018). Entretanto, o Brasil, em 2002, exportava 2936 produtos para o mercado norte-americano e os fabricantes desses produtos temiam que os Estados Unidos comprassem menos deles por causa dos conflitos comerciais relacionados ao suco de laranja. Esse receio dos empresários brasileiros, especialmente se ele for expresso nas associações empresariais e nos fóruns onde empresa e governo debatem, pode influenciar o governo e fazer o mesmo ser mais cauteloso na abertura de novos contenciosos.

A experiência normativo-institucional também pode explicar as assimetrias existentes no OSC, pois, quanto mais experiente o país, maior a possibilidade de ele acionar as instituições internacionais para defender seus interesses. A qualidade da burocracia do governo, um indicador que pode ser utilizado como *proxy* para experiência normativo-institucional, é maior nos PD. Enquanto que, nesse grupo de países, ela é de 0,8 — em uma escala que varia entre zero e 1, sendo que quanto mais próximo de 1, melhor —, nos PED e PMD, ela é de 0,47 (DAHLBERG et al., 2018).

Por fim, as teorias baseadas no conhecimento fornecem uma ferramenta importante para se compreender as escolhas de um Estado-membro em iniciar uma disputa. O conhecimento é uma fonte muito relevante (HAAS, 1992), uma vez que os atores dependem dele para formularem estratégias plausíveis para a





resolução de um determinado problema. De igual modo, o conhecimento influencia a própria percepção do que seria esse problema a ser combatido. Nesse aspecto, um conhecimento profundo acerca de uma contenda internacional pauta-se como variável impactante quando das interações dos membros perante o OSC. O papel da comunidade epistêmica afigura-se como um fator que influencia a adesão de conhecimento por parte dos atores.

Para iniciar e administrar uma disputa comercial, dois tipos de conhecimento são fundamentais para que um membro participe com êxito em um processo: o jurídico e o técnico. No concernente ao primeiro, ainda que as nações mais fracas economicamente não possuam um arcabouço jurídico satisfatório que as possibilite atuar mais ativamente perante o OSC, a própria OMC disponibiliza profissionais competentes para auxiliarem esses países nos trâmites processuais. O conhecimento técnico, aquele referente à natureza de uma disputa específica (como medidas fitossanitárias, propriedade intelectual etc.), é acionado consoante a capacidade de um ator/Estado em lidar com determinadas situações.

Nesse sentido, a relação entre os governos e a comunidade epistêmica, como sugere a terceira abordagem, apresenta-se como um quesito positivo quando se observa a participação perante o OSC e a existência de instituições científicas de qualidade em um determinado país. No banco de dados disponibilizado pelo *QoG Institute*, observa-se que as instituições científicas dos PD são de maior qualidade do que as do PED e PMD. Em uma escala de 1 a 7, a qualidade das instituições científicas dos Estados desenvolvidos atingiram o índice de 5,14, enquanto aquelas dos menos desenvolvidos e em desenvolvimentos alcançaram 3,20 e 3,70, respectivamente (DAHLBERG et al., 2018). Outro indicador que pode servir como *proxy* para mensurar a robustez da comunidade epistêmica de um país é a quantidade de artigos publicados em periódicos científicos de acesso aberto. Em 2014, foram publicados no mundo 1.490.237 artigos e os países desenvolvidos publicaram 1.130.422, o que significou 78% das publicações (SCIENCE-METRIX, 2018). Os dados respaldam a noção de que os membros mais desenvolvidos possuem maiores chances de acionarem suas instituições ricas em conhecimento, o que afeta suas formas de atuação perante o OSC, influenciando em um tratamento mais eficaz dos contenciosos.

Em suma, as teorias de regime podem auxiliar na compreensão de como os Estados atuam no OSC, já que explicam o comportamento de determinados atores e auxiliam de modo oportuno na interpretação de um conjunto de dados.





Keohane e Nye (1987) postulam que os Estados estão gradativamente mais interdependentes, o que contribui para o aumento da cooperação entre eles. Contudo, ressalta-se que um aumento da interdependência não significa uma diminuição das assimetrias. Nesse sentido, compreende-se a relevância das instituições no que concerne à cooperação, pois elas não se limitam apenas a um mecanismo de interação entre os Estados, mas configuram um meio coordenador das relações dos atores. Com isso, as instituições funcionam como elementos capazes de reduzir as diferenças e as assimetrias de informações (KEOHANE, 1984).

Considerações finais

As teorias de regimes internacionais são importantes elementos que explicam as motivações cooperativas dos Estados e demais atores do sistema internacional. A incapacidade de produzir observações categoricamente holísticas, assim, não danifica a relevância das teorias como aparato esclarecedor, tampouco desvincula a importância dos regimes internacionais para a interação entre os atores e como esses influenciam a existência, criação e manutenção dos princípios, normas, regras e procedimentos. Nesse sentido, observou-se que as teorias de regimes baseadas no poder elucidam como os Estados membros atuam perante o OSC, tendo em vista adquirir maiores ganhos com a abertura de contenciosos. Nota-se que aqueles com maiores capacidades (PIB, montante de exportação) logram acessar o órgão mais facilmente, possuindo, desse modo, mais oportunidade de colocarem suas demandas em evidência.

As teorias que enfatizam o interesse, por sua vez, revelam que questões como a sombra sobre o futuro, a existência de questões de ligação entre os países e a experiência normativo-institucional influenciam na decisão de um Estado iniciar e/ou dar continuidade a um contencioso. Observou-se que os países que possuem instituições internas mais estáveis e organizadas, evidenciadas pelo índice de qualidade democrática, acionam o OSC com mais frequência. Outrossim, a ligação entre os países, destacada por suas relações comerciais, apresenta-se como outra característica importante na hora do cálculo de ação dos membros diante do OSC.

Por último, as teorias pautadas no conhecimento também auxiliam notoriamente na compreensão das assimetrias. O conhecimento de como se desencadeiam os





processos na instituição apresenta-se como peça fundamental para se obter êxito nas questões tratadas. Posto isso, percebeu-se que a comunidade epistêmica é de grande valia. Os membros que possuem instituições de pesquisas mais bem qualificadas, somadas às suas fortes participações nos periódicos de pesquisa mundiais (artigos publicados), são *proxies* que destacam as possibilidades de acessar um conhecimento técnico e especializado, o que contribui para uma melhor participação no OSC.

A significância que o OSC possui como atenuador das assimetrias é clara, pois seu arcabouço de regras e de procedimentos incorpora diversas proposições com vistas a um tratamento diferenciado dos PED e dos PMD. Por esse ângulo, a instituição assume a existência de diferenças entre seus membros, as quais devem ser suprimidas por meio de um mecanismo normatizador capaz de diminuir as assimetrias e de atribuir maior igualdade de atuação. No entanto, os PED e os PMD encontram esses gargalos (PIB, qualidade das instituições, comunidade epistêmica) que os impossibilitam de acessar o órgão e, dessa forma, obter um tratamento diferenciado que contribuiria para um melhor posicionamento perante a instituição.

Nesse sentido, para que haja um tratamento eficaz, faz-se necessário haver uma atenção aos obstáculos que impossibilitam a esses países um acesso igualitário ao OSC. Caso contrário, o princípio de igualdade, fundamental para a OMC, não poderá ser um princípio primordial para a existência da instituição, pois um sistema em que a maioria dos membros não tem acesso ao seu órgão solucionador de controvérsias não pode ser considerado efetivo (LOPES, 2014).

Ainda que os PMD e os PED encontrem obstáculos em efetivar uma participação mais expressiva perante o OSC, deve-se atentar aos esforços e ao empenho desses Estados em lutar por uma instituição mais justa e eficaz, com o intuito de diminuir as desigualdades e de fomentar caminhos para o desenvolvimento. Essa articulação entre essas nações deu-se, sobretudo, a partir das últimas rodadas do Gatt, em que os países mais fracos começaram a expor seus anseios por meio de coalizões concretas e bem arquitetadas. Ainda que ineficaz em assegurar a igualdade, a OMC é primordial para que esses atores possuam uma ferramenta que os permita reivindicar um sistema comercial mais justo. Tampouco é oportuno menosprezar a tenacidade de atuação dos membros em formular um arcabouço institucional que preze pela igualdade. As assimetrias existem, cabe aos atores e à instituição promover meios capazes de minimizá-las.





Referências

- AGUIAR, L. A. *Tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento no Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio*. 2014. 177 f. Monografia (Graduação em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2014.
- ALVES, A. R. C. O conceito de hegemonia: de Gramsci a Laclau e Mouffe. *Lua Nova*, São Paulo, n. 80, p. 71-96, 2010.
- ÁRABE NETO, A. M.; LOPES, J. S. Atuação dos BICS no Órgão de Solução de Controvérsia da OMC. In: Thorstensen, V.; Oliveira, I. T. M. (orgs.). *Os BRICS na OMC: Políticas Comerciais Comparadas de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul*. Brasília: Ipea, 2012. p. 331-397.
- AZEVÊDO, R. A OMC aos 20 anos. *Meridiano 47*, Brasília, n. 150, p. 10-13, jul/ago, 2015.
- DAHLBERG, S.; HOLMBERG, S.; ROTHSTEIN, B.; PACHON, N. A.; SVENSSON, R. *The Quality of Government Standard Dataset*, 2018. Gothenburg: The Quality of Government Institute, 2018. Disponível em: < <http://www.qog.pol.gu.se> doi:10.18157/QoGBasJan18 > . Acesso em: 20 jul. 2018.
- HASENCLEVER, A.; MAYER, P.; RITTBARGER, V. *Theories of international regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- HAAS, P. M. Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, Cambridge, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.
- KEOHANE, R. O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press, 1984.
- KEOHANE, R. O; NYE, J. S. Power and Interdependence revisited. *International Organization*, Cambridge, v. 41, n. 4, p. 725-753, 1987.
- KRASNER, S. D. Causas estruturais e consequências dos Regimes Internacionais: Regimes como variáveis intervenientes. Tradução de Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012.
- LOPES, I. Órgão de Solução de Controvérsias da OMC: acesso aos países em desenvolvimento? *Revista de Direito da Universidade de Brasília*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 33-66, jul./dez. 2014.
- LUCENA, A. F. *Cooperar ou não cooperar, eis a questão: a Organização Mundial do Comércio, o Brasil e o contencioso Embraer-Bombardier*. 2006. 292 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) — Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- LUCENA, A. F. Teorias de Regimes Internacionais. In: _____. (org.). *Regimes Internacionais: temas contemporâneos*. Curitiba: Juruá, 2012. p. 33-57.





- LUCENA, A. F.; MENDONÇA, C. M. Disputas comerciais entre Brasil e Estados Unidos no Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio. In: CONGRESSO DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO, 14., Goiânia. *Anais eletrônicos...* Goiânia: UFG, 2017. Disponível em: < <http://eventos.ufg.br/SIEC/portaiproec/sites/site12721/site/arquivos/PIVIC.pdf> > . Acesso em: 06 ago. 2018.
- MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. Comércio Exterior. *ComexStat-Exportação e Importação Geral*. Disponível em: < comexstat.mdic.gov.br/pt/geral > . Acesso em: 20 jul. 2018.
- MORGENTHAU, Hans J. *A política entre as nações: a luta pela guerra e pela paz*. Brasília: Editora Universidade de Brasília/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.
- RUGGIE, John G. International responses to technology: concepts and trends. *International Organization*, Cambridge, v. 29, n. 3, p. 557-584, 1975.
- SCIENCE-METRIX. *Analytical support for bibliometrics indicators*. Open access availability of Scientific Publications. Montreal: Science-Metrix Inc., 2018.
- STRANGE, S. *States and Markets*. New York: Pinter Publisher, 1994.
- UNITED NATIONS (UN). *World Economic Situation and Prospects*. New York: UN, 2015.
- UNITED TRADE CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). *Data center*. Disponível em: < http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en > . Acesso em: 22 jul. 2018.
- WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes*, 1994. Disponível em: < www.wto.org/english/docs_e/legal_e/28-dsu.pdf > . Acesso em: abr. 2018.
- _____. *Disputes by country/territory*. 2017a. Disponível em: < https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm > . Acesso em: jun. 2017.
- _____. *General Agreement on Tariffs and Trade 1994*. 2017b. Disponível em: < https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/gatt1994_01_e.htm#article1C3aiv > . Acesso em: jul. 2017.
- _____. *Understanding the WTO*. 2017c. Disponível em: < https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/understanding_e.pdf > . Acesso em: jul. 2017.
- _____. *World Trade Report*. 2017d. Disponível em: < https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/world_trade_report15_e.pdf > . Acesso em: maio 2017.
- YOUNG, O. R. *International Cooperation: building regimes for natural resources and the environment*. New York: Cornell University, 1989.





Infiltração clandestina: a questão da diferença no pensamento latino-americano

Clandestine infiltration: the question of difference in latin american thought

DOI: 10.21530/ci.v13n2.2018.807

Lara Martim Rodrigues Selis¹

Resumo

Este artigo constitui um esforço de leitura de autores que se engajaram na reativação das margens como espaço de enunciação intelectual na América Latina. Nesse sentido, desenha-se uma reflexão cuja curiosidade seminal se direciona sobre o lugar em que o escritor latino-americano joga com os signos de outro escritor, o europeu. Buscando analisar como algumas escolas enfrentaram o silenciamento epistemológico da região, o presente trabalho retoma brevemente a literatura produzida pelas teorias da dependência, pelo grupo modernidade/colonialidade e pelos intérpretes da antropofagia. A partir de tal base, argumenta-se pelo espaço de enunciação marginal reativada através de uma epistemologia capaz de estabelecer a diferença como valor crítico. Através dessas lentes, sugere-se que, em cada uma daquelas correntes, verificam-se diferentes visões e graus distintos de resistência diante da figura da Europa ou dos países centrais. Ao fim, configuram-se múltiplas modalidades de infiltração clandestina, mas que compartilham da preocupação com um *locus* de fala periférica.

Palavras-chave: Pensamento Latino-americano; Pós-colonialismo; Teoria das Relações Internacionais.

Abstract:

This paper expresses a reading effort of the Latin American authors who have been engaged with the reactivation of the margins as a space of intellectual enunciation. In order to analyze how some schools faced the epistemological silencing of the region, the present work briefly

1 Possui graduação em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (2008) e mestrado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2011). Atualmente é doutoranda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, e Professora Assistente na Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

Artigo submetido em 22/05/2018 e aprovado em 30/08/2018.





resumes the literature produced by dependency theories, by the modernity/coloniality group and by the interpreters of anthropophagy. From this base, it is argued that those traditions have reactivated the marginal enunciation through an epistemological establishment of ‘difference’ as a critical value. Through these lenses, it is suggested that we can find, in each of those schools of thought, different visions and degrees of resistance against the figure of “Europe” or of the “central” countries. At the end, multiple modalities of “clandestine infiltration” are configured, but all sharing the concern with a peripheral speech locus.

Keywords: Latin American Thought; Postcolonialism; International Relations Theory.

Introdução

“O outro existe, logo pensa”, provoca Viveiros de Castro, que continua, “e se esse que existe é outro, então seu pensamento é necessariamente outro que o meu. Quem sabe até deva concluir que, se penso, então também sou outro” (2008, p. 117). Nessa sequência lógica, vemos o autor jogar com a dedução de Descartes, que é então subvertida pela contra ontologia do perspectivismo ameríndio. Da liberação desse saber, antes subalternizado, Viveiros de Castro retira um significado distinto para um signo já habitual à imaginação moderna, qual seja, a alteridade. Assim, se para a cultura moderna, a existência de si implica a negação do outro, para a filosofia ameríndia acionada, a mesma existência só é possível pela afirmação da outridade.

Sob escopo ampliado, tais palavras de Viveiros de Castro traduzem um desafio mais geral apresentado por outros tantos autores que, cada qual à sua maneira, irrompem contra o solipsismo descartiano, a fim de propor o pensamento como potência de alteridade. Tal seria, por exemplo, o horizonte de resistência que perpassou diversas teorias do século XX, as quais, ainda hoje, engajam-se criticamente contra as estratégias de legitimação da diferença colonial² praticadas pelas estruturas de poder modernas/coloniais. Assim, já na metade do século XX, é possível identificar ondas de contestações que fluíam de todo o Terceiro Mundo, colocadas contra os discursos totalizantes renovados por signos como o “subdesenvolvimento”.

2 Neste trabalho, toma-se o conceito de “diferença colonial” conforme exposto por Mignolo (2007, p. 37), que explica: trata-se de uma “classificação do planeta no imaginário colonial/moderno praticada pela colonialidade do poder, uma energia e um maquinário que transformam diferenças em valores”. Ou seja, a diferença colonial compõe o terreno de onde derivam matrizes de dominação, a exemplo do racismo e do ocidentalismo, que permeiam o imaginário do sistema mundial moderno, desde os conflitos imperiais até hoje.





Em comum, autores da América Latina, África e Ásia problematizavam a posição geocultural hegemônica da Europa e de suas categorias analíticas. Por conseguinte, verifica-se a consolidação de esforços teóricos, cujo olhar, investido do propósito crítico, torna-se igualmente indissociável do fenômeno histórico da ciência moderna e de suas contradições. Sob esse horizonte, o presente artigo almeja mapear algumas das literaturas que buscaram enfrentar tal metafísica dualista da razão, estabelecendo como objetivo geral o intuito de compreender algumas das particularidades das respostas latino-americanas. Afinal, é possível pensar sobre (e contra) o sistema mundo moderno, desde uma posição exterior? Ou ainda, no contato entre centro e periferia, haveria um espaço para enunciação crítica, desde as margens?

No trajeto dessa revisão, o artigo se atenta às contribuições realizadas em diferentes domínios intelectuais do pensamento social latino-americano, buscando assim abordar três coletivos³ teóricos que ganham destaque a partir da segunda metade do século XX: as teorias da dependência; o grupo modernidade/colonialidade e os intérpretes da antropofagia⁴. Certamente, não advogo o fato daquelas serem as únicas, ou mesmo as mais representativas correntes do pensamento social produzidos na América Latina. Tendo em vista a extensão histórica e teórica da produção intelectual da região, qualquer escolha implicaria limites que, embora metodologicamente impulsionados, não escapam ao domínio dos interesses de quem escreve⁵.

3 A escolha pela referência a “grupos” teóricos não se faz sem a ciência dos riscos implicados nesse tipo de taxonomia. Reconhece-se, portanto, que tais divisões coletivas jamais são inequívocas, e que um tratamento completo de suas particularidades internas, embora desejável, apresenta-se impraticável ao presente artigo. Por outro lado, a manutenção de tal recorte justifica-se pelo entendimento de que, ainda que precárias, tais caixas taxológicas traduzem movimentos históricos e sociais relevantes para a compreensão e localização da produção intelectual latino-americana. Assim, espera-se que a aplicação dessas identidades sirva ao exercício de uma espécie de sociologia do conhecimento que, somada à análise teórica, sustente um mapeamento satisfatório da temática analisada.

4 É importante pontuar que essa terceira referência, vinculada aos intérpretes da antropofagia, não traduz uma escola ou programa unificado de investigação teórica. Por outro lado, como explica Beatriz Azevedo (2016), as últimas décadas assistem a um revigoramento de autores que trazem novas luzes à obra oswaldiana, especialmente através da mobilização do tema da antropofagia como material interpretativo do Brasil e da América Latina. Nessa tendência, incluem-se nomes como Eduardo Viveiros de Castro, Luiz Costa Lima, Silviano Santiago, dentre outros.

5 Cabe aqui uma nota de ciência autoral sobre os limites desse recorte. Este que, ao selecionar os três programas supracitados, acaba por não tocar diretamente perspectivas e autores igualmente importantes — como José Carlos Mariátegui (Peru), Sergio Bangú (Argentina), Aldo Ferrer (Argentina), Florestan Fernandes (Brasil), Orlando Fals Borda (Colômbia), Silvia Rivera Cusicanqui (Bolívia), René Zavaleta Mercado (Bolívia), dentre outros.





Assim, frente à demanda por um olhar pormenorizado, julguei aqueles três grupos como fontes seminais da produção teórica latino-americana que busca romper com a subalternização epistemológica promovida no choque entre as culturas colonizadas e colonizadoras. Mirando o problema da diferença, argumento pela potencialidade específica do que considero ser os conceitos catalisadores daquelas propostas, quais sejam, respectivamente: a noção de dependência; os conceitos de colonialidade do poder e pensamento liminar; e, por fim, a ideia da antropofagia.

Em cada um desses conceitos, verificam-se rupturas específicas com a narrativa moderna. Dessa forma, se na primeira perspectiva vemos a concepção de um contato atravessado pela contradição dialética, inerente e vinculante, na segunda, a noção de “fronteira” engatilha o potencial da “exterioridade” como *locus* da crítica à modernidade desde a diferença colonial. Alternativamente, outro caminho é aberto pela antropofagia, que confronta a razão dualista pela suposição do entre-lugar criado através do desejo antinarcísico pelo Outro. Ao fim, busca-se destacar como todas as três perspectivas se apropriam e ressignificam a diferença colonial, a fim de descolonizarem o quadro epistemológico hegemônico e abrirem espaço para a contribuição teórica das margens.

Em diálogo com o campo das Relações Internacionais, argumenta-se que tais correntes latino-americanas contribuem com a demanda por uma pluralização e descentramento científico da área, também anunciada por autores como Inayatullah e Blaney (2004), Spivak (1999), Tickner (2013), dentre outros. Segundo tais pensadores, a natureza (neo)imperial da disciplina, derivada de seu vínculo original com a filosofia europeia, torna imprescindível sua abertura teórica para a produção intelectual das regiões periféricas. Assim, nos três tópicos seguintes a essa introdução, apresenta-se um exercício de compreensão que, embora ainda incipiente, esforça-se para interpretar cada uma das três correntes, localizando-as no interior das tradições críticas latino-americanas.

Movimento dos contrários: considerações sobre as teorias da dependência

O desafio de se pensar as ciências sociais a partir da América Latina tem orientado diversas pesquisas na região, desde o início do século XX. Em grande medida, a extensão de tal provocação epistêmica deriva do argumento sobre uma





espécie de dependência intelectual da teoria social latino-americana com relação aos marcos teóricos dos países centrais. Segundo essa lente, em sua origem, a produção intelectual na região realizou-se, sobretudo, mediante tentativas de adaptações das chaves do pensamento europeu para a realidade local, que então atravessava o período de construção e consolidação dos Estados (ANSALDI, 2015).

Assim, em parte, a correspondência entre a epistemologia moderna e as categorias analíticas do Estado-nação justificou a imposição daquela sobre os saberes nativos. No entanto, tal não implicou um vazio de contestações, de modo que, desde o século XIX, encontramos na literatura da região autores engajados criticamente com a utilidade dos modelos da tradição europeia frente às demandas locais por “cambio social” (ANSALDI, 2015, p. 19). Como explicam Bortoluci e Jansen (2013), o enfrentamento da subjugação cultural pelo Novo Mundo aparece nas pesquisas da região mesmo antes de um engajamento explícito com a linguagem do pós-colonialismo.

Embora não empreguem a linguagem explícita do “pós-colonialismo”, muitos pesquisadores da América Latina desenvolveram análises e perspectivas que são, em muitos aspectos, compatíveis com aquelas avançadas por teóricos pós-coloniais [...]. Pensadores como José Martí, José Carlos Mariátegui, Gino Germani, Florestan Fernandes, Leopoldo Zea, e Edmundo O’Gorman, por exemplo, dedicaram a maior parte de suas carreiras ao desenvolvimento de interpretações históricas das sociedades Latino-americanas que se engajassem, de forma séria, no problema da “diferença colonial”, e que, ao mesmo tempo, servissem à crítica dos discursos populares e sociológicos sobre a modernidade frequentemente produzidos a partir da Europa. (BORTOLUCI; JANSEN, 2013, p. 204-207, tradução nossa)⁶

Portanto, como sugere a citação acima, na América Latina, a preocupação com o problema da diferença colonial antecedeu os processos de descolonização da segunda metade do século XX — notadamente ocorridos na África e na Índia. Isso porque, enquanto peça chave da primeira onda de expansão capitalista, a experiência colonial da América Latina remonta estruturas de dominação datadas desde o século XVI.

6 No original: “While not employing an explicit language of “postcolonialism” many scholars of Latin America have developed analyses and perspectives that are in many ways compatible with those advanced by postcolonial theorists [...]. Thinkers such as José Martí, José Carlos Mariátegui, Gino Germani, Florestan Fernandes, Leopoldo Zea, and Edmundo O’Gorman, for example, dedicated most of their careers to the development of comprehensive interpretations of the histories of Latin American societies that took very seriously the problem of “colonial difference” and that, at the same time, served to critique the popular and sociological discourses of modernity that had been developed with reference to Europe.”





Por conseguinte, com a maioria das independências já encerradas nas primeiras décadas do século XIX, a região latino-americana recebe a segunda onda de expansão capitalista, de caráter monopolista, de forma distinta do restante do globo. Assim, enquanto os continentes africano e asiático assistiam as neocolonizações imperialistas, a América Latina experimentava os primeiros projetos de modernização e urbanização pós-independência — também sob a égide das grandes potências. Nesse contexto, as discussões sobre o campo da economia e da política avançaram para o centro do debate social da região, que começa a desenhar suas lentes teóricas.

Como explicam Bortoluci e Jansen (2013), reconhecer as particularidades da história colonial e pós-colonial da região latino-americana é tarefa central para aqueles interessados em compreender a inserção específica do pensamento latino-americano no movimento crítico global — sobretudo aquele vinculado ao debate da dependência. Portanto, importante notar como a popularidade do enfoque na economia política é acentuada no pós Segunda Guerra, quando o direcionamento estratégico dos EUA eleva o tema do desenvolvimento econômico à condição de diretriz taxonômica internacional. No quadro de estruturação da agenda acadêmica, destaca-se, pois, o impacto das teorias da modernização, prevalentes nas décadas de 1930 e 1940, bem como da crítica cepalina — desenvolvida por autores como Raul Prebisch e Celso Furtado nos anos de 1950 e 1960.

Tais vertentes, no entanto, chegam problematizadas nas últimas décadas do século XX, quando a falência do projeto desenvolvimentista dá margem para uma renovação da crítica local. Conforme destacam Bortoluci e Jansen (2013, p. 207, tradução nossa), “nas décadas de 1960 e 1970, essas tradições intelectuais foram revigoradas por novos movimentos intelectuais, artísticos, e políticos latino-americanos — e pela era da descolonização em todo mundo — e se cristalizaram em uma série de importantes inovações teóricas”⁷. Assim, a ascensão do Terceiro Mundo como signo geopolítico, o vigor das experiências políticas socialistas do período e os processos de descolonização da África encontram eco na realidade latino-americana através da chamada “sociologia crítica” (HURTADO 2006 *apud* ANSALDI, 2015).

Dessa fase, emergem as teorias da dependência e as análises do sistema-mundo, que configuram duas das respostas mais conhecidas da região aos

7 No original: “in the 1960s and 1970s, these intellectual traditions were reinvigorated by new Latin American intellectual, artistic, and political movements — and by the era of decolonization around the world — and crystallized in a series of important theoretical innovations”.





dilemas da modernidade. Naquelas correntes, a relevância da economia política no debate social latino-americano é acompanhada pela centralidade da filosofia (ou teoria da história) fundamentada na noção hegeliana-marxista da dialética. Como explica Osório (2009), a segunda metade do século XX assistiu a criação de uma espécie de “tradição latino-americana” orientada epistemologicamente para a transformação social. Sob essa abordagem, destacou-se o uso comum da dialética, à qual foram acrescentadas categorias como “pobreza, opressão, dignidade, e a necessidade de libertação”⁸ (OSÓRIO, 2009, p. 31, tradução nossa).

Tal direcionamento teórico sustentou a difusão do argumento sobre uma produção global da dominação e seus conceitos derivativos, como “dependência”, “subimperialismo” e “colonialismo”. Dessa forma, no mesmo período, enquanto as teorias inauguradas pelo grupo sul-asiático dos Estudos Subalternos dialogavam, em maior ou menor grau, com as contribuições pós-estruturais, chamando atenção para as dimensões discursivas e culturais do imperialismo, as teorias da dependência, por sua vez, amparavam-se em uma epistemologia estruturalista ou em leituras dialéticas da tese marxista da acumulação⁹ (BORTOLUCI; JANSEN, 2013; KAPOOR, 2002).

Sob esse horizonte, o forte diálogo com a epistemologia marxista realizado por autores como Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos e Vânia Bambirra aciona uma leitura da diferença colonial segundo os termos da contradição dialética. Nela, o outro (a colônia/periferia) torna-se imagem antitética, ou espelho malgrado do par dominante, cuja estrutura de opressão é perpetrada por demandas normativas de superação. Edificadas sobre essa base, as vertentes marxistas da dependência, em especial, particularizam-se pela análise dos processos de integração capitalista, reconhecendo sua face política indissociável das dinâmicas produtivas globais. Em outras palavras, atentam-se para uma estrutura de poder responsável pela produção global da opressão, a partir da qual a condição de subdesenvolvimento dos países periféricos é lida como o produto negativo do desenvolvimento das economias capitalistas centrais (MARINI, 1973).

Dessa estrutura de dominação, consolida-se a noção de dependência que, importante notar, traduz um termo sinóptico, cujo conteúdo abarca um conjunto complexo de características (econômicas, sociais e políticas) das

8 No original: “poverty, oppression, dignity, and the need for liberation”.

9 Cabe reconhecer a complexidade da tradição teórica da dependência, em cujo interior encontram-se importantes variações, tal qual a vertente marxista — formada por Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos etc. — e a vertente pluralista ou weberiana — representada por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto.





sociedades periféricas (CAPORASO, 1978). Tais características, vinculadas ao subdesenvolvimento, constituem os próprios mecanismos da diferença colonial, produzida e aprofundada pela divisão global do trabalho. Nesse quadro, o termo desigualdade assume a condição de chave interpretativa daquela condição, constituindo uma leitura específica da diferença, em que se sobressaem os termos do desenvolvimento econômico e social.

Segundo Ansaldi (2015), as abordagens da dependência respondem de forma particular ao paradigma dualista da teoria da modernização, representando, assim, uma das principais contribuições latino-americanas ao campo da pesquisa social internacional. Divulgada inicialmente pela CEPAL, na década de 1940, a perspectiva da modernização experimentou uma posição de destaque entre as fontes interpretativas dos problemas socioeconômicos da região. Para tal abordagem teórica, promovida por autores como W. W. Rostow e William Arthur Lewis, o outro era lido por categorias analíticas dicotômicas, que naturalizava a diferença colonial, subalternizando sua cultura e conhecimentos.

Dessa forma, as sociedades latino-americanas foram tomadas como internamente distintas das sociedades avançadas, sendo, portanto, responsáveis pelo próprio subdesenvolvimento. Ou seja, nessa perspectiva, a diferença entre os Estados desenvolvidos e subdesenvolvidos refletia um atraso econômico e político dos últimos, cuja transformação adviria de uma postura mimética com relação às nações avançadas — que serviriam como modelo para um movimento civilizatório destinado ao progresso. Nos enunciados de tal teoria, revela-se, pois, o discurso que mobiliza a metafísica dualista (universal/particular etc.) centralizando suas “verdades” em detrimento de outras.

Tal binarismo do imaginário moderno desliza sobre uma consideração abstrata do tempo e espaço, relacionada à definição de um aqui e agora [dentro/hoje]; que se desdobra em uma construção de exterioridade igualmente fluída: um lá e um então [fora/antes]. Nesse sentido, ao confrontar a razão dualista do discurso moderno, expondo a produção da diferença como faceta negativa e intrínseca do projeto modernizador, as teorias da dependência irrompem também contra a narrativa temporal eurocêntrica. Utilizando a terminologia de Johannes Fabian, pode-se dizer que os teóricos da dependência auxiliaram no entendimento da “negação da coetaneidade”, decodificada como instrumento central das políticas eurocêntricas da alteridade.

Assim, embora os teóricos da dependência não tenham se engajado diretamente nas discussões sobre a temporalização da diferença, sua crítica ao desenvolvimento





colocou na agenda os problemas da narrativa civilizatória que sustenta as intervenções modernizantes nos chamados países subdesenvolvidos. Ademais, como aponta Mignolo (2003), a teoria da dependência marca um momento de autodescoberta epistemológica na América Latina, que então se percebe como parte de um sistema global de produção de conhecimento. Ou seja, ao demonstrar os limites teóricos e políticos do conhecimento eurocêntrico para o entendimento da realidade latino-americana, e chamarem atenção para o perigo do colonialismo interno praticado pelas elites locais, os teóricos da dependência atuam na crítica à hierarquia axiológica que atravessa a relação binária entre “a Europa e o Resto”.

Seguindo a leitura de Salazar Bondy (1968), a teoria da dependência agrega seu valor político na medida em que oferece à experiência do “Resto” uma igualdade epistemológica *vis-à-vis* as fontes europeias. Assim, para tal autor, o paradigma dessa escola serve de modelo para ruptura com a postura subserviente do conhecimento latino-americano com relação às culturas hegemônicas. Todavia, trata-se de uma intersecção de culturas pensada pela síntese dialética, cujo grau de sincretismo com as tradições europeias impulsiona muitas das denúncias pós-coloniais sobre os limites da crítica dependentista à modernidade.

Por outro lado, cabe notar que se trata de uma apropriação do pensamento central reformulada a partir da diferença colonial no mundo moderno/capitalista. Portanto, o conceito do subimperialismo de Marini, por exemplo, relata uma conceitualização inspirada na tese marxista do imperialismo, porém transformada pela historicidade antitética da experiência periférica. Ademais, ainda em dissonância com a teoria do imperialismo de Lenin, a visão dependentista não percebe a produção global da opressão como uma etapa histórica do capitalismo, mas sim como condição ontológica estrutural do sistema. Tal reformulação advém do reconhecimento da experiência colonial, que então realoca os dilemas do capitalismo nos termos do sistema mundial. Ou seja, em diálogo com as próximas seções, expõe-se aqui uma forma importante, e particular, de ruptura com a epistemologia moderna realizada pelo retorno às experiências do outro colonizado.

Habitar a fronteira: considerações sobre o grupo modernidade/colonialidade

Como finalizou a seção anterior, a segunda metade do século XX contextualizou o direcionamento do pensamento crítico latino-americano para a ideia de um





“sistema mundial” de opressão, tal qual desenvolvida por teóricos como Marini e Wallerstein. Os modelos do sistema mundial, fragmentados em periferias, semiperiferias e centros, experimentam fertilidade teórica nas décadas de 1960 e 1970, quando a força das leituras marxistas sustentava argumentos estruturais sobre as amarras produzidas, e posteriormente expandidas, pela divisão internacional do trabalho. Assim, conforme explica Go (2013), na metade do século XX, grande parte dos cientistas sociais que buscaram problematizar o papel da Europa e dos EUA em relação aos países periféricos o fizeram através das perspectivas do imperialismo e seu enfoque nas estruturas de dominação econômica.

Portanto, não raro, o tratamento das dimensões culturais daquela relação foram frequentemente abafadas através dessas lentes, que abriam pouca ou nenhuma margem para leituras do poder segundo suas dimensões racial, psicológica, cultural e de gênero. Alternativamente, já na década de 1970, o debate acadêmico do chamado Terceiro Mundo assiste à construção da “terceira onda de teorias pós-coloniais”¹⁰. Tais abordagens, de forma geral, compartilhavam do diálogo com a crítica marxista do imperialismo, porém, ao mesmo tempo, buscavam superar seu vocabulário demasiado economicista e estruturalista. Com isso, miravam, dentre outras coisas, a ativação da agência como resultado de interações, isto é, apresentá-la enquanto elemento de relacionalidade, substituindo o debate colocado nos termos de “agente e estrutura” (GO, 2013).

Dessa forma, tal onda pós-colonial seguiu a base epistemológica voltada para a ruptura com a sociologia dualista das teorizações modernas. Ou seja, edificou-se sobre a crítica à bifurcação analítica presente em imagens como: “Europa e o Resto”, “eu e outro”, “dentro e fora”, “doméstico e internacional”, dentre outras. Por outro lado, diferentes das leituras dialéticas da exploração capitalista, os autores do pós-colonialismo chamavam atenção para possíveis armadilhas implicadas na narrativa marxista, cujas categorias não escapavam ao discurso de uma história mundial homogênea — em que a heterogeneidade é continuamente negada na concepção da subjetividade.

Assim, da crítica ao marxismo, desponta o diálogo do pós-colonialismo com as estratégias teóricas da desconstrução. Embora não constitua uma filiação generalizante, a proximidade com as categorias oriundas do pós-estruturalismo europeu, vindos de autores como Foucault, Deleuze, Derrida e Lyotard, constitui

10 Para Darby e Paolini (1994), o pós-colonialismo desenvolveu-se através de 3 movimentos. No último, realizado na década de 1970, destaca-se o papel dos autores sul-asiáticos que promoviam um distanciamento dos aportes marxistas e uma aproximação das contribuições pós-estruturais e pós-modernas.





uma característica marcante da produção intelectual de nomes como Spivak, Chakrabarty e Charttejee. Sob a liderança de Ranajit Guha, esses últimos autores compuseram, na década de 1970, o grupo de Estudos Subalternos, cujo objetivo era analisar criticamente a historiografia colonial da Índia produzida através de signos eurocêntricos, quer seja pelos ocidentais ou pelos próprios nacionalistas indianos (GROSFOGUEL, 2006, p. 20).

Na América Latina, o diálogo aberto com tal produção indiana foi relativamente tardio, ocorrendo apenas na última década do século XX, por meio dos intercâmbios acadêmicos realizados em ambiente universitário estadunidense. Desse contato, realizado na década de 1990, nasce o grupo latino-americano de Estudos Subalternos, que constitui a primeira inserção sistemática da região no debate teórico pós-colonial (BALLESTRIN, 2013). No entanto, tão logo o grupo latino-americano começa a se desenvolver, sua sintonia inicial com as propostas sul-asiáticas dá lugar às primeiras discordâncias.

Em grande medida, tal se deve à resistência dos autores latino-americanos à filiação com a epistemologia pós-moderna europeia, cuja perspectiva interna da modernidade produziria, no limite, uma crítica eurocêntrica ao eurocentrismo (GROSFOGUEL, 2006). Ademais, assumir o imaginário do pós-estruturalismo francês ou da teoria crítica de Frankfurt, que identificam o século XVIII ou o Iluminismo como fontes seminais da modernidade, significaria excluir a própria experiência colonial da América Latina como parte central daquele projeto. Portanto, desafiar as fronteiras cronológicas da modernidade surgiu como a própria condição de possibilidade do pensamento pós-colonial latino-americano.

Nesse raciocínio, Mignolo justifica a maior receptividade da crítica pós-colonial latino-americana à metáfora do sistema-mundo, na medida em que essa situa o século XVI como data crucial da constituição das estruturas modernas de colonialidade. Assim, Mignolo (2003) abre o caminho para a separação entre as perspectivas latino-americanas e sul-asiáticas, argumentando pela não aplicabilidade das teses de Ranajit Guha, Gayatri Spivak e Homi Bhabha para a análise dos casos latino-americanos. Com base no reconhecimento das particularidades históricas da região, as atividades do grupo latino-americano de Estudos Subalternos são encerradas em 1998, dando fôlego para a inauguração de um novo movimento, o chamado giro decolonial, organizado em torno do grupo modernidade/colonialidade.

Segundo Ballestrin (2013, p. 97), a origem de tal coletivo remonta a uma série de encontros realizados em 1998 na Universidad Central de Venezuela, onde se





reuniram “Edgardo Lander, Arturo Escobar, Walter Mignolo, Enrique Dussel, Aníbal Quijano e Fernando Coronil”. Em comum, tais autores apresentaram o interesse por “uma forma distinta de pensamento, um paradigma outro, a possibilidade mesma de falar sobre ‘mundos e conhecimentos de outra forma”¹¹ (ESCOBAR, 2003, p. 52, tradução nossa). Com isso, verifica-se o estabelecimento de uma identidade coletiva mais fluída, que não sustenta a concepção de uma escola teórica, mas sim de um “programa de investigação” no seu sentido mais livre.

Entrementes, diz-se que o grupo M/C não reflete uma homogeneidade nas pesquisas, de modo que a pluralidade de suas fontes torna o próprio desenho de uma genealogia daquele pensamento um desafio. De todo modo, como explica Escobar (2003), no emaranhado de inspirações do programa modernidade/colonialidade certamente pode-se destacar as seguintes influências:

A Teologia da Libertação dos anos sessenta e setenta; os debates na filosofia e ciência social latino-americana sobre noções como filosofia da libertação e uma ciência autônoma (por exemplo, Enrique Dussel, Rodolfo Kusch, Orlando Fals Borda, Pablo Gonzáles Casanova, Darcy Ribeiro); a teoria da dependência; os debates na América Latina sobre a modernidade e a pós-modernidade dos anos oitenta, seguidos pelas discussões sobre hibridismo na antropologia, comunicação e nos estudos culturais dos anos noventa; e, nos Estados Unidos, o grupo latino-americano de estudos subalternos¹². (ESCOBAR, 2003, p. 53, tradução nossa)

Em síntese, o programa apresenta-se como uma colcha em que se costuram perspectivas distintas intelectual e geopoliticamente — porém unidas pelo desafio de abordar os dilemas epistemológicos através da diferença colonial. Por isso, a produção de seus membros se autodeclara habitante das fronteiras do sistema epistêmico, traduzindo, assim, seu objetivo de constituir “um pensamento *outro*” e “não um novo paradigma” — como teria sido o caso da teoria da dependência (ESCOBAR, 2003, p. 54).

11 No original: “una forma distinta de pensamiento, un paradigma otro, la posibilidad misma de hablar sobre ‘mundos y conocimientos de otro modo”.

12 No original: “la Teología de la Liberación desde los sesenta y setenta; los debates en la filosofía y ciencia social latinoamericana sobre nociones como filosofía de la liberación y una ciencia social autónoma (e.g., Enrique Dussel, Rodolfo Kusch, Orlando Fals Borda, Pablo Gonzáles Casanova, Darcy Ribeiro); la teoría de la dependencia; los debates en Latinoamérica sobre la modernidad y postmodernidad de los ochenta, seguidos por las discusiones sobre hibridez en antropología, comunicación y en los estudios culturales en los noventa; y, en los Estados Unidos, el grupo latinoamericano de estudios subalternos”





Nesse sentido, Dussel, Quijano e Mignolo destacam-se dentre os principais autores munidos desse esforço. Aos olhos desses, a investigação do sistema moderno implica um retorno às suas origens espaciais e temporais, o que os leva a um enfrentamento radical da diferença colonial. Nesse trajeto, os autores citados comungam pontos chave no tratamento do sistema moderno/colonial, a exemplo do já mencionado entendimento da “conquista de América” como momento formativo do eurocentrismo. Através dessa assertiva, tais autores chamam atenção para a correlação entre colonialismo e capitalismo, que emerge como pilar da noção de “colonialidade do poder”.

Através desse conceito, desenvolvido por Quijano (2000), entende-se que os povos colonizados experimentam, mesmo após o período colonial, uma rede de relações conectadas de dominação (nos níveis de classe, raça, gênero e conhecimento), as quais foram estruturadas segundo o padrão de poder do capitalismo global e eurocêntrico. Dessa forma, verifica-se o diálogo com as teorias sobre o subdesenvolvimento, responsável pela não abstração da economia mundial como instrumento importante do poder moderno. Por outro lado, o autor soma a tal perspectiva a noção da subalternização do conhecimento e das culturas não europeias como mecanismo chave da estrutura de dominação moderno/colonial.

Como explica Mignolo (2003), a noção de “colonialidade do poder” de Quijano permite a passagem de um mundo moderno para um mundo moderno/colonial. Com isso, o grupo M/C visa confrontar o entendimento intra-europeu da modernidade — presente nas obras de autores como Habermas, Giddens, Lyotard, Kant, Hegel, escola de Frankfurt etc. (ESCOBAR, 2003). Nas palavras do autor,

Uma vez que a colonialidade do poder tenha sido introduzida na análise, a ‘diferença colonial’ torna-se visível, e as fraturas epistemológicas entre a crítica eurocêntrica do eurocentrismo distinguem-se da crítica ao eurocentrismo apoiada na diferença colonial — articulada como pós-colonialismo” (MIGNOLO, 2003, p. 66).

Assim, o esclarecimento e desnaturalização das diferenças coloniais compõem o artifício utilizado pelos autores do grupo M/C, a fim de edificar a crítica subalterna da modernidade. Na edificação desse saber local, os autores do grupo M/C apresentam enfoques e desenvolvimentos específicos. Como sintetiza Escobar, “algumas dessas diferenças são explicadas, em certa medida, pelos diferentes enquadramentos, ênfases e objetivos — economia política para Quijano, uma





filosofia da libertação para Dussel, literatura e epistemologia para Mignolo”¹³ (2003, p. 61, tradução nossa). Logo, enquanto Quijano observa de forma atenta o papel dos elementos raciais nas estruturas de controle de trabalho e de recursos na modernidade, Dussel, por sua vez, investiga a violência implicada nos processos de negação da alteridade daquele sistema. Já Mignolo demonstra interesse pelo âmbito em que a diferença colonial se torna subalternização epistêmica, avançando, pois, na noção do “pensamento liminar”.

Nesse ponto, chama-se atenção para como cada um dos enfoques sugere um questionamento normativo em torno do dilema da exterioridade — afinal, é possível pensar sobre (e contra) o sistema mundo moderno, desde uma posição exterior? A noção filosófica de exterioridade, bastante utilizada pelo grupo, remonta às reflexões de Enrique Dussel quando operando sob a filosofia da libertação na década de 1970. Influenciado pela filosofia de Levinas, e sua noção de alteridade, Dussel (2008) substituiu o recorte marxista na luta de classe pelo olhar dedicado ao conceito do Outro. Assim, a ideia de exterioridade traduz tal outridade ainda não absorvida pelo sistema totalitário vigente. Ou seja, tal conceito implica a condição de não ser representado, e por isso também ainda não negado pela estrutura de poder capitalista, sexista ou racista.

Com essa categoria, Dussel (1995) desloca nosso olhar para os lugares excluídos pelo discurso moderno/colonial; isto é, aqueles esquecidos pelo regime regulatório. Note-se, no entanto, que, ao contrário do que se possa inferir, a categoria de externalidade não sugere uma ontologia absolutamente apartada do moderno, mas sim uma posição desprovida de participação dentro do sistema. O exterior, nesse caso, traduz a diferença produzida pelo discurso hegemônico. Por isso, a exterioridade surge como alternativa à ontologia eurocêntrica implicada no que Dussel (1995) considera ser uma crítica totalizante produzida pelo pensamento marxista ocidental. Através de tal categoria, o autor propõe uma noção de “libertação” que não demanda um movimento dialético, mas sim uma “transcendência interna”. Isto é, um momento positivo (ou analético) que se realiza fora da negação dialética, na medida em que aponta um lugar que ainda não foi negado pelo sistema, qual seja, a própria exterioridade.

Mignolo (2003) é um dos expoentes na releitura dessa filosofia de Dussel. Tomada como alteridade radical, a ideia de exterioridade permitiu a Mignolo

13 No original: “algunas de estas diferencias son explicadas en cierta medida por los diferentes encuadres, énfasis y metas — economía política para Quijano, una filosofía de la liberación para Dussel, literatura y epistemología para Mignolo”.





propor a divisão teórica entre fronteiras internas e fronteiras externas do sistema moderno/colonial. Tal separação não segue os termos da divisão entre periferia e semiperiferia, ou seja, não são consideradas “entidades distintas, mas sim momentos dentro de um *continuum* de expansão colonial e nas mudanças das hegemonias imperiais” (MIGNOLO, 2003, p. 66).

Assim, enquanto as fronteiras internas traduzem os conflitos entre impérios que compartilham uma mesma cosmovisão, as fronteiras externas representam o choque entre as culturas imperiais e colonizadas, sendo, portanto, o lugar de viabilização da diferença colonial. Ao olhar para as contradições criadas nesse último espaço, Mignolo (2003) propõe resistir à própria diferença decodificada enquanto subalternização pelos impérios coloniais. Para isso, chama atenção para a subalternidade epistemológica através do já mencionado conceito do “pensamento liminar”.

Configurando a voz do subalterno, tal conceito aborda um saber construído a partir de um movimento duplo de absorção e deslocamento do conhecimento hegemônico. Não se trata, portanto, de um sincretismo, mas de um processo violento de luta travada contra uma longa estrutura colonial de subalternização do conhecimento e de legitimação da diferença colonial (MIGNOLO, 2003, p. 35). Dessa forma, Mignolo (2003) reflete criticamente sobre a hegemonia universalista da modernidade chamando atenção para uma diversidade de histórias locais produzidas no contato com o Outro. Tais perspectivas particulares tornam-se interessantes na medida em que refletem uma “dupla tradução”, isto é:

[Permite] uma intersecção entre formas de pensamento incomensuráveis (na perspectiva da modernidade): o marxismo modificado pelas línguas e pela cosmologia ameríndia e a epistemologia ameríndia modificada pela linguagem da cosmologia marxista, num diálogo trans-epistemológico que está reescrevendo e encenando uma história de quinhentos anos de opressão (como no movimento “zapatista”). O que todas essas palavras chave têm em comum é seu rompimento de dicotomias, pelo fato de elas próprias constituírem uma dicotomia. Esta, em outras palavras, é a configuração-chave do pensamento liminar: pensar a partir de conceitos dicotômicos ao invés de organizar o mundo em dicotomias. (MIGNOLO, 2003, p. 126)

Portanto, ao operar um movimento de incorporação e reformulação, o pensamento liminar traduziria uma dupla crítica (ou dupla consciência), que se coloca na intersecção do “bárbaro” e do “civilizado”. A crítica a ambas as posições





constituiria, nesses termos, condição *sine qua non* para a edificação de “um *outro* pensamento”, que “não é mais concebível na dialética de Hegel, mas localizado na fronteira da colonialidade de poder no sistema mundial moderno” (MIGNOLO, 2003, p. 103). Verifica-se, assim, uma proposta epistemológica vinculada a uma espécie de releitura da transcendência interna de Dussel, visto que constitui uma ruptura produzida desde as margens externas do sistema mundial moderno. Em outras palavras, segundo essa abordagem, o espaço de enunciação crítica da América Latina parece surgir de um movimento positivo de afirmação da exterioridade apresentada como fonte do processo libertário.

Digerir o Outro: considerações em torno da antropofagia

A ideia da antropofagia se inscreveu no cenário crítico latino-americano por meio da obra do brasileiro Oswald de Andrade, datada dos anos de 1920. Através das linhas do Manifesto Antropofágico, Oswald desenha tal chave interpretativa com intuito de superar os impasses experimentados pelos estudos culturais no Brasil. Acreditava-se, à época, que o apego da narrativa brasileira aos polos idealista (vinculada ao purismo nacionalista) e pessimista (contaminado pelo etnocentrismo europeu) teria gestado leituras equivocadas sobre a relação da cultura local *vis-à-vis* a tradição europeia. Assim, da incapacidade daquelas posições em lerem as contradições e co-constituições da relação entre o Velho e Novo Mundo, emerge a motriz para a fórmula oswaldiana e seus intérpretes, que buscaram superá-la pelo reconhecimento do híbrido.

Como nos fala Viveiros de Castro, o anticolonialismo em voga na academia latino-americano contemporânea deve muito ao Manifesto Antropofágico que, a seu ver, “é decolonial muito *avant la lettre*” (2016, 14). Ainda sobre o anticolonialismo, tal autor pontua:

Tudo isso veio evidentemente da antropofagia oswaldiana, a reflexão meta-cultural mais original produzida na América Latina até hoje. A antropofagia foi a única contribuição realmente anti-colonialista que geramos, contribuição que anacronizou completa e antecipadamente o célebre clichê uspiano-marxista sobre as “idéias fora do lugar”. Ela jogava os índios para o futuro e para o ecúmeno; não era uma teoria do nacionalismo, da volta às raízes, do indianismo. Era e é uma teoria realmente revolucionária. (VIVEIROS DE CASTRO, 2006-2008, p. 168)





Nesse sentido, nas entre-linhas do modernismo antropofágico, revela-se um antimodernismo de vanguarda, cujo debate acadêmico a ele contemporâneo não soube absorver. Em relato de Marília de Andrade, filha de Oswald, os últimos anos de vida de seu pai, na década de 1950, foram marcados pelo pessimismo de quem era assombrado pelo temor do esquecimento (AZEVEDO, 2016). Em parte, a falta de reconhecimento de suas ideias na metade do século deveu-se ao próprio distanciamento do autor das cadeiras acadêmicas. Ou seja, Oswald de Andrade, diferente dos intelectuais em voga no período, nunca configurou um “periférico profissional”, tendo sido rejeitado pelas instituições universitárias, como a USP.

No entanto, já no final da década de 1960, começa-se a desenhar uma mudança significativa desse cenário, quando então os círculos de arte cênica e os movimentos musicais elevam Oswald ao “patamar dos mitos” (AZEVEDO, 2016). Dentre suas ideias mais reeditadas, a antropofagia ganha destaque pela infiltração que tem realizado em outros domínios intelectuais, como a filosofia, antropologia e diversos campos da cultura. Segundo Azevedo (2016, p. 22), para além da digestão crítica realizada por estudiosos como Raul Bopp, Antônio Cândido e Augusto de Campos, vemos, na virada deste século, o surgimento de uma nova onda de epígonos.

Nas palavras da autora, “nos últimos anos, uma nova safra de reflexões, mais pontualmente centradas no tema da antropofagia, será desenvolvida por intelectuais como Eduardo Viveiros de Castro, Gonzalo Aguilar, Alexandre Nodari, Suely Rolnik, Eduardo Sterzi, Sérgio de Castro e outros” (AZEVEDO, 2016, p. 22). Tais autores seriam responsáveis pela nova inserção da antropofagia nos debates acadêmicos da antropologia, do direito e da narrativa histórica (AZEVEDO, 2016, p. 22). Ademais, outros domínios se beneficiam desse novo fôlego oswaldiano, tal qual demonstram as contribuições de Silviano Santiago e Luiz Costa Lima, relacionados à renovação da antropofagia na crítica literária.

Em todas as releituras, evidencia-se o valor da antropofagia como catalisador de uma ruptura radical com os papéis do jogo moderno da alteridade, de modo que, através dela, o inimigo reaparece como positividade transcendental. Trata-se, portanto, de uma contra ontologia, que inverte e cancela a prioridade do verbo *ser* — tipicamente protagonista das encenações teóricas modernas (VIVEIROS DE CASTRO, 2016). Nesses termos, a antropofagia desfaz o império solipsista do Eu dando lugar ao desejo antinarcísico pelo Outro.





Comer o inimigo não como forma de “assimilá-lo”, torná-lo igual a Mim, ou de “negá-lo” para afirmar a substância identitária de um Eu, mas tampouco transformar-se nele como em um *outro* Eu, mimetizá-lo. Transformar-se, justo ao contrário, *por meio* dele, transformar-se em um eu Outro, autotransfigurar-se com a ajuda do “contrário”. Não ver-se no outro, mas ver o outro em si. (VIVEIROS DE CASTRO, 2016, p. 15-16).

Ademais, no Manifesto de Oswald de Andrade, o uso alegórico da imagem antropofágica soma-se à aplicação de estratégias estilísticas, como a paródia e o absurdo que, juntas, encerram uma provocação profunda contra as hierarquias da imaginação moderna — tais como lógico e pré-lógico, civilizado e selvagem (AZEVEDO, 2016, p. 215-216). O conceito do “perspectivismo ameríndio”, proposto por Viveiros de Castro em conjunto com Tânia Stolze Lima, guarda semelhanças com o trajeto oswaldiano. Como esse, Viveiros de Castro busca encontrar no pensamento ameríndio um parceiro para a perturbação intelectual das dicotomias da modernidade.

A hipótese perspectivista relata que os “regimes ontológicos ameríndios divergem daqueles mais difundidos no Ocidente precisamente no que concerne às funções semióticas inversas atribuídas ao corpo e à alma”, subvertendo, assim, também os binários correlatos, como universal e particular, fato e valor, animalidade e humanidade (VIVEIROS DE CASTRO, 2015, p. 36-37). Dessa forma, a cosmologia ameríndia opera um escopo ampliado do atributo da “personitude”, de modo que, a todos agentes humanos e não humanos, atribui-se o potencial ontológico de se revelarem ou se transformarem em pessoas. Logo, ser humano não seria uma questão de essência, mas sim de perspectiva, de ocupar um ponto de vista disponível a todo ser vivente.

Dessa assertiva deriva a suposição de que todo ser vivente pode ser pensado como sujeito, i.e, como enunciador de uma perspectiva. Nesse caso, a condição de sujeito não deriva de uma capacidade solipsista de pensamento, mas da condição de ser pensado por outrem como sujeito. Aqui, revela-se o valor central imputado à alteridade, que atua como conector entre as perspectivas do eu e do inimigo (SZTUTMAN, 2008). Portanto, para Viveiros de Castro (2008, p. 118), seria justamente essa habilidade do pensamento ameríndio em afirmar a “vida do outro como implicando um outro pensamento” que funda a “identidade profunda e radical entre antropologia e antropofagia”.

Assim, a diferença, traduzida na multiplicidade de pontos de vista, emerge como alternativa ao emblema umbilical moderno que, para afirmar o eu, precisa negar o





outro. Trata-se, portanto, de uma contribuição singular para o campo da tradução intercultural. Afinal, ao expor as dificuldades de ler o outro pensamento senão através do próprio sistema cultural, o perspectivismo, assim como a antropofagia, alerta para a necessidade de um esforço de “pôr os ‘nossos termos’ em relações perigosas”, ou seja, expô-los a fim de forçar sua imaginação a suportar o inaudível, e caminhar para a indisciplinabilidade (VIVEIROS DE CASTRO, 2008, p. 122).

Na percepção de Viveiros de Castro (2005), as disciplinas acadêmicas atravessam um processo contemporâneo demarcado pela imaginação indisciplinada de seus objetos de estudo. Assim, vaticina o autor: o conhecimento deve se transmutar “não só por que o logos não é mais o que foi, mas porque o *anthropos* não será mais o que é”. Com esse termo, não se advoga uma desorganização intelectual, mas sim uma capacidade epistemológica de observar ordenamentos sociais cuja dinâmica rompe as fronteiras da imaginação política vigente.

Como se pode identificar até o momento, os dilemas da tradução (e da interação) intercultural, quando lidos pelas alegorias indígenas, quer seja a antropofagia, quer seja o perspectivismo, acabam implicando um vocabulário da resistência. Nas palavras de Lima (1991, p. 27), “a antropofagia, tanto no sentido literal como no metafórico, não recusa a existência do conflito, senão que implica a necessidade da luta”. Ou seja, na obra de Oswald de Andrade, a antropofagia materializa um traço de resistência primitiva que emana dos trópicos contra a doutrinação do colonizador. Tal seria o já mencionado canibalismo simbólico, cuja força reside na operação de uma transformação inerente do elemento digerido.

Como explica Lima (1991, p. 31), ao flertar com a psicanálise freudiana, a antropofagia envolve uma espécie de “transformação do tabu em totem, i.e., a metamorfose do símbolo excludente em includente”. Por essa abordagem, sustenta-se o argumento sobre uma internalização não passiva do Outro, em que os valores estrangeiros são absorvidos, porém reformulados e reanimados através do corpo nativo. Tais interpretações de Luiz Costa Lima compõem, portanto, outra importante fonte crítica da antropofagia. Diferente do enfoque antropológico de Viveiros de Castro, tal autor dedica-se ao campo da crítica literária, na qual, inclusive, apresenta uma leitura mais cautelosa do potencial contra-hegemônico da obra de Oswald de Andrade.

De forma geral, Lima (1991) indica uma preocupação com os riscos de reprodução eurocêntrica implicados no processo de digestão antropofágica. Afinal, porquanto transforme o Outro, a metamorfose não o faz sem antes preservar o elemento original. Logo, dos vínculos entre a antropofagia cultural e os valores





ocidentais derivam os possíveis limites da crítica oswaldiana à modernidade. Ao apontar a incapacidade da proposta de canibalização realizar um solapamento radical da razão instrumental, Lima (1991) anuncia, a um só tempo, a importância e os limites da hipótese oswaldiana sobre a antropofagia cultural.

Por outro lado, ainda no campo dos estudos literários, verificam-se as discussões de Silviano Santiago (2000), que retomam a antropofagia como artifício robusto para a investigação do lugar em que o escritor latino-americano joga com os signos de outro escritor, o europeu. Desse substrato, Santiago (2000) infere a argumentação contrária a qualquer status de pureza ou de transmissão passiva entre dois códigos em contato. Com base na metáfora da antropofagia, tal autor atenta-se para o modo como o movimento de diferença colonial — em parte demarcado por imposições e assimilações — nos ofereceria outra transformação, a qual não opera no espaço da ação de um (colonizador) sobre outro (colonizado), mas sim no espaço de negociação da própria oposição.

Com isso, sugere-se que, naquele *entre-lugar* onde ocorre a digestão do outro, reside o espaço crítico a partir da qual podemos ler a produção intelectual da América Latina. Com tal proposta, Santiago (2000) denuncia a falência do modelo hermenêutico colonizador, contra o qual propõe um método capaz de restaurar o pensador latino-americano como parte do processo cognoscente. Em outras palavras, o autor confronta o que considera ser um modelo de completa submissão aos modelos culturais europeus, o qual, orientado para o estudo dos textos a partir de suas fontes ou influências teóricas, acaba por atribuir uma espécie de passividade neocolonial aos escritores do “Novo Mundo”.

Nessa perspectiva, argumenta-se sobre uma política de leitura que demarque uma nova postura ética com relação ao Outro, confrontando seu apagamento sistemático na concepção do sujeito. Nesse movimento, Santiago (2000) parece pretender abrir espaço para a lógica enquanto propriedade não restrita à Europa, reconhecendo-a como elemento presente também em outros sistemas de conhecimento. Defende-se, pois, uma postura mais produtiva, segundo a qual aquele que lê um texto acaba também por produzi-lo, na medida em que desloca seu sentido original ao criar uma interpretação própria do mesmo. Ou seja, o enfoque nas aquisições e corrupções realizadas ao longo do movimento de assimilação de uma cultura por outra busca trazer o elemento do híbrido para o centro do debate da alteridade. Tal abordagem, aplicada à análise do contato entre o pensamento europeu e o latino-americano, sustenta o argumento sobre as transformações fundamentais que ocorrem no espaço desse encontro.





A maior contribuição da América Latina para a cultura ocidental vem da destruição sistemática dos conceitos de unidade e de pureza: estes dois conceitos perdem o contorno exato de seu significado, perdem seu peso esmagador, seu sinal de superioridade cultural, à medida que o trabalho de contaminação dos latino-americanos se afirma, se mostra mais e mais eficaz. A América Latina institui seu lugar no mapa da civilização ocidental graças ao movimento de desvio da norma, ativo e destruidor, que transfigura os elementos feitos e imutáveis que os europeus exportavam para o Novo Mundo. (SANTIAGO, 2000, p. 6)

Sob esse horizonte, aponta-se o movimento de mutação do elemento original (europeu) pela mistura com o elemento teórico autóctone, como lugar de enunciação através do qual o pensamento latino-americano consegue resistir à cultura ocidental moderna. Ou seja, assumindo que o contato entre as culturas impossibilita um retorno à pureza, para ambos os lados, argumenta-se que, no jogo entre a assimilação e a expressão, os autores latino-americanos dinamizam uma espécie de infiltração clandestina do pensamento selvagem no substrato europeu. Desse ritual antropófago do pensamento subalterno, emergem conceituações de fronteira, as quais inauguram um *locus* de fala periférica.

Em diálogo com o tópico anterior, a proposta da antropofagia, assim como a de Mignolo (2003), aponta para a retomada a pluralidade de cosmovisões como alternativa ao *epistemocídio* realizado pelas traduções modernas com relação ao pensamento do outro. Em ambos os caminhos, verifica-se uma rica base sobre a qual podemos edificar reflexões sobre a descolonização epistêmica nas RI.

Considerações finais

Este trabalho chamou atenção para como cada uma das três perspectivas apresentadas representa um esforço teórico particular preocupado em romper com as narrativas de uma realidade social asséptica, destituída das contradições e das opressões que atravessam a relação de alteridade. Ademais, em cada uma, verificamos diferentes visões e graus distintos de resistência diante da figura da Europa ou dos países centrais. Ao fim, configuram-se múltiplas modalidades de “infiltração clandestina”, visto que variam as respostas dadas para a relação entre as culturas centrais e periféricas.

Nas vertentes da dependência, tal ocorre pela exposição dos limites das teorias da modernização para a realidade local, que se realiza através da revelação da





diferença colonial enquanto choque de contradições. Pelas lentes dialéticas, a noção de contradição implica uma tendência simultânea à unidade e à oposição. Ou seja, traduz fenômenos que se excluem, mas cuja existência depende da própria interação. Por isso, a síntese não constitui uma negação absoluta dos termos, mas uma superação que, embora inaugure novo elemento, conserva em si parte da contradição anterior. Paralelamente, para os teóricos da dependência, as condições econômicas criadas pelo capitalismo global contribuíram para que o potencial de enunciação periférico, bem como a revolução socialista, emergissem de mesma fonte, qual seja: a síntese dialética.

Já o conceito do pensamento liminar de Mignolo mostra-se crítico a tal proposta de superação dialética, dado ao vínculo com um movimento histórico linear. Assim, a noção de “fronteira” confronta o relato retilíneo do universalismo moderno por meio do reconhecimento de diferentes abordagens da história presentes nos conhecimentos locais. Nessa perspectiva, a etapa mais radical da globalização abre a possibilidade de teorizar desde a margem, considerando a liminaridade realizada pela “dupla crítica” (ou dupla consciência). Através desta, a teorização sobre e a partir da margem não emerge como oposição ao pensamento central, ou mesmo sincretismo, mas como “deslocamento e ruptura” (MIGNOLO, 2003, p. 415).

Pelas lentes da antropofagia, outros caminhos são dados ao desafio de restaurar o outro na posição de sujeito cognoscente. No perspectivismo ameríndio de Viveiros de Castro, como citado, ou na leitura de Santiago, verifica-se alusão comum à metáfora antropofágica de Oswald de Andrade, segundo a qual a falsa obediência de assimilação teórica pelos sujeitos latino-americanos aponta um espaço de resistência no encontro desses com o pensamento europeu. Ou seja, através da tradução digressora dos conceitos “civilizados” pelos latino-americanos, emerge um processo de digestão dos imperativos modernos. Com isso, realiza-se a infiltração das experiências e falas subalternas na imaginação ocidental.

Ao fim, à luz das leituras mapeadas nessa revisão, podemos problematizar a capacidade da nossa disciplina em abrir-se para novos *loci* de enunciação. Nesse quadro, argumenta-se que o estudo das críticas latino-americanas se destaca pela capacidade de introduzir na agenda da disciplina o debate sobre a emancipação social enquanto projeto indissociável da proposição de epistemologias e conceitos mais compatíveis com a descolonização do pensamento.





Referências

- ANSALDI, Waldo. Entre perplejidades y angustias. Notas para pensar las ciencias sociales latinoamericana. IN: Yamandú Acosta et.al (Coord). *América Latina piensa en América Latina*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2015.
- AZEVEDO, Beatriz. *Antropofagia: Palimpsesto Selvagem*. São Paulo: Cosac Naify, 2016.
- BALLESTRIN, Luciana. *América Latina e o giro decolonial*. Rev. Bras. Ciênc. Polít. 2013, no. 11, p. 89-117.
- BORTOLUCI, José H.; JANSEN, Robert S. Toward a Postcolonial Sociology: The view from Latin America. IN: GO, Julian (ed). *Postcolonial Sociology: Political Power and Social Theory*, v. 24, 2013, p. 199–229.
- CAPORASO, James A. Dependence, dependency and power in the global system: a structural and behavioural analysis, *International Organization*, vol. 32, n. 1, 1978, p. 13-43.
- DARBY, Phillip; PAOLINI, A.J. Bridging International Relations and Postcolonialism. *Alternatives: Global, Local, Political*. v. 19, 1994, p. 371-397.
- DUSSEL, Enrique. *The Invention of The Americas*. Trans. Michael Barber. New York: Continuum, 1995.
- DUSSEL, Enrique. *Twenty Theses on Politics*. Translated by George Ciccariello-Maher. Duke University Press, 2008.
- ESCOBAR, Arturo. Mundos y Conocimientos de otro modo: El programa de investigación de modernidad/colonialidad latinoamericano. *Tabula Rasa*. Bogotá — Colombia, no. 1, 2003, p. 51-86.
- FIGUEIREDO, Vera F. Antropofagia: uma releitura do paradigma da razão moderna. In: RUFFINELLI, Jorge; ROCHA, João Cezar de Castro. *Antropofagia Hoje?* Oswald de Andrade em Cena. São Paulo: Editora Realizações, 2011.
- GO, JULIAN. Introduction: Entangling Postcoloniality and Sociological Thought. In: ____ (ed). *Postcolonial Sociology: Political Power and Social Theory*, v. 24, 2013, p. 3–31.
- GROSGOUEL, Ramón. La Descolonización de la Economía Política y los estudios Postcoloniales: Transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global. *Tabula Rasa*. Bogotá — Colombia, No. 4, 2006, p. 17-48.
- INAYATULLAH, Naeem; BLANEY, David. *International Relations and the Problem of Difference*. New York: Routledge, 2004.
- KAPOOR, Ilan. Capitalism, Culture, Agency: Dependency versus Postcolonial Theory. *Third World Quarterly*, Vol. 23, N. 4, p. 647-664, 2002.
- LIMA, Luiz Costa. Antropofagia e Controle do Imaginário. In: *Pensando nos trópicos (Dispersa Demanda II)*. Rio de Janeiro: Rocco, 1991, p. 26-39.





- MARINI, Ruy Mauro. *Dialéctica de ladependencia*. México D.F.: Ediciones Era, 1973.
- MIGNOLO, Walter D. *Histórias Locais/ Projetos Globais: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar*. Trad. Solange Ribeiro de Oliveira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.
- MIGNOLO, Walter D. Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política. Trad. Ângela Lopes Norte. *Revista Gragoatá*, n. 22, 2007.
- OSORIO, Jorge Mario Flores. Praxis and Liberation in the Context of Latin American Theory. In: MONTERO, M; SONN, C.C. (eds.). *Psychology of Liberation: Theory and Applications*. New York: Springer Science + Business Media, 2009.
- QUIJANO, Anibal. Coloniality of Power, Eurocentrism, and Latin America. *Nepantla: Views from South*, Duke University Press, v. 1, issue, 3, 2000, p. 533-580.
- SALAZAR BONDY, Augusto. *¿Existe una filosofía de nuestra América?* México: siglo xxi editore, 1968.
- SANTIAGO, Silviano. *Uma literatura nos trópicos: ensaios sobre dependência cultural*. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.
- SPIVAK, Gayatri. *A Critique of Postcolonial Reason: Towards a History of the Vanishing Present*. Harvard UP, 1999.
- SZTUTMAN, Renato. Apresentação. In: ____ (Org). *Encontros: Eduardo Viveiros de Castro*. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2008.
- TICKNER, Arlene B. Core, periphery and (neo)imperialist International Relations. *European Journal of International Relations*, v.19, n.3, 2013, p. 627-646.
- VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. *Antropologia e imaginação da indisciplinaridade*. Conferência proferida na UFMG, 2005. Disponível no link: < <https://www.youtube.com/watch?v=ry1ykrRVqYk> > .
- VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. “Entrevista”. In: COHN, Sergio; REZENDE, Renato; CESARINO, Pedro. *Azougue — edição especial*, 2006-2008.
- VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. O perspectivismo é a retomada da antropofagia oswaldiana em novos termos. In: SZTUTMAN, Renato (Org). *Encontros: Eduardo Viveiros de Castro*. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2008.
- VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. *Metafísicas canibais: elementos para uma antropologia pós-estrutural*. São Paulo: Casac Naify, 2015.
- VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. Prefácio. In: AZEVEDO, Beatriz. *Antropofagia: Palimpsesto Selvagem*. São Paulo: Cosac Naify, 2016.





Paradiplomacia como Política Externa e Política Pública: modelo de análise aplicado ao caso da cidade do Rio de Janeiro

Paradiplomacy as Foreign Policy and Public Policy: an analysis model applied to the case of the city of Rio de Janeiro

DOI: 10.21530/ci.v13n2.2018.790

Leonardo Mercher¹

Alexsandro Eugenio Pereira²

Resumo

O presente artigo argumenta que estudos de paradiplomacia devem se aproximar dos estudos de política externa quando investigada como política pública. Essa seria uma estratégia para análise das práticas e estratégias das cidades nas relações internacionais. Os rendimentos analíticos dessa estratégia podem ser observados por meio de um modelo dimensional de análise de paradiplomacia como política externa e política pública. Esse modelo é proposto neste artigo e aplicado ao estudo empírico da cidade do Rio de Janeiro, no período de 1993 até 2016. O modelo sugere cinco dimensões explicativas nas análises da paradiplomacia: gestão política; mercado; institucional; internacional; e epistêmica. A aplicação desse modelo à cidade do Rio de Janeiro permitiu identificar as dimensões mais relevantes no caso específico da cidade — as dimensões política e de mercado —, enquanto que a variável partidária, defendida por outros pesquisadores do campo como de alta capacidade explicativa, pouco interferiu nos resultados observados durante a pesquisa.

Palavras-chave: Paradiplomacia; Política Externa; Política Pública; Rio de Janeiro.

1 Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná. Professor de Relações Internacionais no Centro Universitário Internacional (UNINTER), Curitiba, Paraná, Brasil.

2 Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Professor Associado dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil.

Artigo submetido em 20/04/2018 e aprovado em 26/07/2018.





Abstract

This paper argues that paradiplomacy studies should approach foreign policy studies when investigated as public policy. This would be a strategy to analyze the practices and strategies of cities in international relations. The analytical yields of this strategy can be observed through a dimensional model of paradiplomacy analysis such as foreign policy and public policy. This model is proposed in this article and applied to the empirical study of Rio de Janeiro, from 1993 to 2016. The model suggests five explanatory dimensions in paradiplomacy analyzes: political management; market; institutional; international; and epistemic. The application of this model to the City of Rio de Janeiro allowed us to identify the most relevant dimensions in this specific case — political and market dimensions — while the political party variable, defended by other researchers in the field as high explanatory capacity, had less interference in the results observed in this research.

Keywords: Paradiplomacy; Foreign Policy; Public Policy; Rio de Janeiro.

Introdução

Os estudos de paradiplomacia se deparam com limitações decorrentes do uso e da escolha de métodos de análise. Questionamentos de pesquisadores em diversos encontros de relações internacionais nos últimos anos, como os da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), são recorrentes. As razões pelas quais estudos sobre cidades não avancem para além de análises descritivas de suas práticas nos levaram a investigar o desenvolvimento da interdisciplinaridade entre os pesquisadores de relações internacionais e, com isso, defender a utilização da interdisciplinaridade de recursos e métodos de outras ciências, como da própria ciência política. Para que haja a ampliação das análises descritivas dos agentes seria então necessário problematizar e identificar variáveis sobre as estratégias, elaboração de agendas, meios de ação e cooperação e outras práticas e decisões das cidades.

Ao compreender a paradiplomacia como política externa e, conseqüentemente, como política pública, abre-se um leque de possibilidades analíticas e metodológicas para compreender mais criticamente a ação das cidades. Tanto os estudos de análise de política externa (APE) como os de análise de políticas públicas (APP) auxiliam a delimitar o tema e encontrar novos métodos para compreender as dinâmicas externas e internas à paradiplomacia. Essa percepção, no entanto, não esteve no horizonte dos primeiros estudos sobre a paradiplomacia, desenvolvidos





por Panayotis Soldatos (1990) e Ivo Duchacek (1990)³. James Rosenau (1990), Soldatos (1990) e Duchacek (1990) apontavam mais para as razões pelas quais um governo subnacional poderia ser visto como agente internacional do que para seus processos internos.

Durante os anos de 1990, a maior parte das publicações, como a de Brian Hocking (1993), estava mais preocupada com a contextualização das cidades nas relações internacionais do que em trazer métodos de investigação da formulação e execução da paradiplomacia. Mas por que olhar para dimensões internas à paradiplomacia? Muitas perspectivas teóricas das relações internacionais, como as institucionais, as funcionalistas ou as construtivistas, defendem que o agente (Estado) não é apenas resultado de estruturas e do cenário internacional, mas possui dinâmicas internas tão determinantes quanto as demandas externas para a elaboração de suas agendas (ROSENAU, 1967; WENDT, 1992; MILNER, 1997; FEARON, 1998; SALOMÓN, 2016).

Dessa forma, no presente artigo, busca-se contribuir com as análises mais amplas da paradiplomacia, ilustradas pelo caso da cidade do Rio de Janeiro como um agente governamental que, assim como os Estados nacionais, também experimenta fluxos e fenômenos internos que interferem em sua ação externa. A escolha do Rio justifica-se por duas razões principais: 1) por ser a cidade brasileira pioneira na criação de uma estrutura institucional específica para a atuação externa: “Desde 1986 — quando pela primeira vez no país um ente subnacional municipal cria uma estrutura de RI” (RIBEIRO, 2009, p. 96); e 2) pela existência de um conjunto de análises sobre a paradiplomacia, o planejamento e a relação da cidade com os grandes acontecimentos internacionais (Planos Estratégicos, ECO92, Rio + 20, Jogos Olímpicos etc.), nos quais o município do Rio se viu envolvido (VAINER, 2001; SÁNCHEZ, 2001; AGUIAR, MENDES; SPADALE, 2013).

As investigações sobre a paradiplomacia utilizam determinadas variáveis explicativas como as partidárias, as institucionais e as de mercado (SALOMÓN; NUNES, 2007; LAISNER, 2007; RIBEIRO, 2009; ONUKI; OLIVEIRA, 2013). Essas investigações possibilitaram a construção e aplicação do modelo de análise de paradiplomacia (APD) sobre o Rio, proposto neste artigo. Esse modelo reúne diversas variáveis (e métodos de análise) em cinco dimensões que permitem examinar desde os gestores políticos (prefeitos e secretários), passando pelos

3 O conceito paradiplomacia foi formulado por Panayotis Soldatos (1990) e Ivo Duchacek (1990) e significa inicialmente diplomacia paralela ao governo central. Atualmente a compreensão do conceito é amplo e utilizado para se referir à ação externa de uma cidade ou outro governo local e subnacional nas relações internacionais.





agentes do mercado, internacionais e epistêmicos. Para cada variável é preciso aplicar um método de coleta de dados. Com isso, o presente artigo traz resultados de diversas análises menores que formarão o todo, como as prosopografias de gestores políticos, de conselheiros, bem como do conteúdo de grupos epistêmicos (*think tanks*) ativos junto à cidade do Rio.

O presente artigo, além desta introdução, conta com duas seções e as considerações finais. O intuito da próxima seção é sustentar a necessidade de articulação entre os níveis externos e internos, que possibilita investigar os agentes, a formulação, a prática e as interferências dos ambientes externos e internos na paradiplomacia de uma cidade. Na seção posterior, o artigo apresenta o modelo de análise e o aplica à cidade do Rio de Janeiro no período de 1993 a 2016. Por fim, o artigo se encerra com as considerações finais, que destacam os possíveis rendimentos analíticos decorrentes da abordagem da paradiplomacia como política pública.

Análise de Paradiplomacia como Análises de Política Externa e de Política Pública

Quando se analisa paradiplomacia nas relações internacionais corre-se o risco de ignorar os processos internos das cidades e observar apenas suas ações no âmbito internacional. Por vezes, os estudos de redes de cidades, cooperação descentralizada ou a criação de políticas públicas advindas de regimes e acordos internacionais se tornam demasiadamente descritivos. Em um primeiro momento, é importante descrever os fatos e acontecimentos. Porém, diante do atual cenário acadêmico, é preciso avançar nas pesquisas críticas e na identificação de variáveis explicativas e intervenientes às ações paradiplomáticas.

Identificar padrões, exceções e variáveis explicativas do tipo de prática observada nas cidades possibilita a replicabilidade de métodos e análises científicos. Evidentemente que os casos apresentam particularidades e exige-se investigação profunda em cada um deles. Mas é exatamente por isso que é necessário compartilhar modelos e técnicas que facilitem a comunicação inicial, como já ocorre na Análise de Política Externa (APE) e na Análise de Política Pública (APP).

A APE atualmente representa uma concepção metodológica e teórica de estudos de agendas estatais e política externa que leva em consideração os níveis





domésticos e as interações entre agentes e instituições no âmbito nacional e internacional. É importante mencionar que foi durante os anos de 1960 e 1970 que alguns estudos sobre política externa tentaram compreender a ação externa dos Estados por meio de seus gestores — presidentes, ministros e instituições, como os de James Rosenau (1967) e Graham Allison (1969).

Nos anos de 1980, a ênfase na análise da política internacional predominou nas pesquisas de relações internacionais por causa, em parte, da influência do neorrealismo estrutural de Kenneth Waltz (1979). Porém, nos anos de 1990, algumas publicações buscaram retomar a abordagem de variáveis domésticas na explicação do comportamento dos Estados, como os estudos de Helen Milner e Robert Keohane (1996), que colocaram os interesses, as instituições e as informações no campo da política doméstica como variáveis explicativas à compreensão das ações do Estado nas relações internacionais. Nesse sentido, eles seguiram uma perspectiva estabelecida nos anos de 1950, quando surgiu a subdisciplina de “Análise de Política Externa” e, a partir desse momento, as variáveis domésticas tornaram-se importantes e entraram nas agendas de pesquisa de diferentes autores responsáveis pelo desenvolvimento dessa subdisciplina.

Partindo das percepções de interdependência complexa e dos múltiplos canais que ligam um Estado ao cenário internacional, Milner e Keohane (1996) identificaram mecanismos internos ao Estado, especialmente no âmbito da informação e das concepções sobre as ações políticas, que levariam às posições adotadas pela política externa. Seus estudos possibilitaram analisar a política interna e o papel dos agentes sociais internos ao Estado. Posteriormente, Valerie Hudson e Christopher Vore (1996) partiram do princípio segundo o qual os estudos sobre o comportamento dos Estados deveriam se iniciar pela compreensão de que o Estado seria composto por sociedades, instituições e dinâmicas que se cruzariam em diversos níveis de análise. Para tanto, os autores problematizaram cinco variáveis a serem analisadas: características individuais; percepções; sociedade e cultura; a política; e o sistema internacional.

Tanto nas análises no nível sistêmico da política internacional, como nas análises propriamente de APE, existiu o esforço de repensar o Estado em sua compreensão mais tradicional — de agente racional e coeso, tanto em suas dinâmicas internas como externas. Em James Fearon (1998) os estudos de APE deveriam identificar os grupos de interesses domésticos e a burocracia da política em questão (FEARON, 1998, p. 300) que permitissem traçar a construção de agendas e processos decisórios e estratégicos dos governos. Já Brian White (1999),





por sua vez, aplica esses conceitos de agentes e fluxos internos/externos da APE para a União Europeia (UE) como região. Brian White (1999) demonstrou que a agenda política da UE é consequência das relações de interesses e expectativas de seus Estados membros, sociedades e instituições. Com isso, White (1999) possibilita compreender que a política externa não está atrelada apenas ao Estado, mas a outras esferas de governos (instituições) e sociedade.

No Brasil, Mónica Salomón e Carmem Nunes (2007) propuseram esse olhar sobre os diversos níveis subnacionais. O olhar para as ideologias partidárias, instituições e outras variáveis domésticas foi aplicado no estudo paradiplomático da cidade de Porto Alegre e do estado do Rio Grande do Sul. Mais tarde, Mónica Salomón e Letícia Pinheiro (2013) problematizaram a APE, defendendo uma análise de variáveis externas e internas para se compreender as escolhas e ações estatais. Outros autores brasileiros aplicaram, também, os modelos de APE que levam em consideração esses multiníveis e variáveis internas e externas à paradiplomacia (LAISNER, 2007; ONUKI; OLIVEIRA, 2013), tendo contribuído para a compreensão da paradiplomacia como política externa.

No caso das cidades brasileiras, muito se avançou no processo de descentralização, sendo Brasil e Argentina os Estados com maior flexibilidade à ação de seus governos subnacionais no âmbito internacional (CGLU, 2016). Como atual cenário, diversas cidades e estados brasileiros hoje possuem secretarias ou coordenadorias de relações internacionais, bem como participam de diversas redes e organizações de cidades ao redor do mundo. Mas, como os casos empíricos apresentam particularidades, ao aplicar a APE nos estudos de paradiplomacia é preciso compreendê-la como política externa que, em sua essência, é, também, política pública. É por isso que nos estudos de Análise de Paradiplomacia (APD) por meio da APE é preciso recuperar algumas orientações do campo de Análise de Políticas Públicas (APP).

O agir externo das cidades pode ser compreendido como política pública levando em consideração as definições sugeridas por autores como Enrique Saraiva (2007) e Celina Maria de Souza (2006). A política pública, de modo geral, é compreendida como uma estratégia de elaboração e execução de ações que atendam aos interesses dos gestores da política e de quem eles deveriam representar (a população). Seguindo as indicações dos pesquisadores da APP, como Enrique Saraiva (2007) e Celina Maria Souza (2006), diversas são as frentes que buscam explicar o campo de políticas públicas:





Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, podemos extrair e sintetizar seus elementos principais: I) A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; II) A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; III) A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras; IV) A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; V) A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; VI) A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. (SOUZA, 2006, p. 36-37)

Por isso, a APP leva em consideração variáveis como: partidos no poder; dinâmicas econômicas e institucionais; o papel da sociedade civil e dos interesses privados; e concepções de ação, como modelos de políticas públicas e boas práticas; dentre outras. Além disso, é importante identificar a natureza do agente investigado.

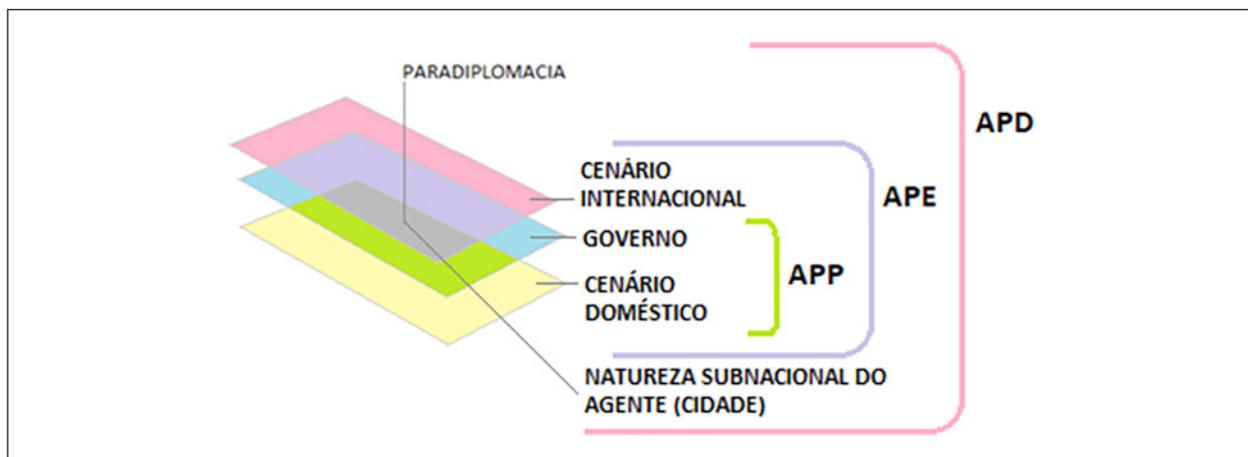
Como já é conhecida, a natureza jurídica e política das cidades se diferencia tradicionalmente dos Estados nacionais (ROSENAU, 1990). Sendo assim, quando métodos e modelos de análise são retirados da análise de políticas públicas, é necessário primeiramente traçar a natureza do agente. É necessário combinar, na análise empírica, elementos como: a natureza do agente (cidade, região, estado etc.); os cenários domésticos (desafios e oportunidades) e internacional (desafios e oportunidades); e as capacidades, desafios e demandas do agente. Com essa combinação de elementos, será possível desenvolver observações mais apuradas a respeito da ação externa das cidades.

No caso da APD, é preciso compreender a paradiplomacia como fruto da soma de três camadas tradicionais da APE (cenário internacional; governo; e cenário doméstico) combinadas com a natureza das cidades como agentes nas relações internacionais (Figura 1):





Figura 1. Paradiplomacia como interseção de múltiplas camadas de análises



Fonte: elaboração dos autores, 2018.

Da mesma forma que a política externa é considerada como uma política pública (RATTON SÁNCHEZ et al., 2006), a paradiplomacia é considerada política externa (SALOMÓN; NUNES, 2007) e pode ser analisada como política pública. A paradiplomacia possui os mesmos gatilhos e estratégias, como obtenção de ganhos internacionais à população local (SALOMÓN, 2011). Pode-se defender, portanto, a APD a partir do esquema traçado na Figura 1, respeitando as peculiaridades de cada caso empírico analisado.

Talvez uma das mais importantes peculiaridades da APE é seu nível de análise que mescla o doméstico com o internacional — dotados de dinâmicas, responsabilidades, públicos e modalidades de interação de poder distintas. Nesse sentido, a APE e as variáveis a serem analisadas devem sofrer o ajuste de acordo com a natureza do agente a ser estudado. Geralmente, a APE é aplicada para compreender a política externa de Estados. No caso da peculiaridade da natureza das cidades, a realidade subnacional muda de acordo com a nação à qual se inserem, jurídica e politicamente. Além disso, se a análise da paradiplomacia ocorrer em relação a regiões e outros entes federados (que não as cidades), a natureza do agente exige outras adaptações aos modelos de APE e APP.

Estados e cidades possuem diferenças naturais, como nas questões de soberania ou nas limitações jurídicas nacionais. Cidades são livres de soberania (ROSENAU, 1990, p. 36), o que lhes confere maior mobilidade de cooperação nas demais agendas internacionais que não sejam sobre guerra e paz. Por isso, a APE para Estados possui uma distinção em relação à APE aplicada às cidades. Mas nem por isso não existirá competição entre cidades (SÁNCHEZ, 2001) ou hierarquias de recursos de poder, como o financeiro (FRIEDMAN, 1986 ; SASSEN, 2010).





Dessa forma, a APD precisa analisar as variáveis da natureza subnacional do agente em questão (seu funcionamento interno, instituições, situação jurídica e política no cenário local e infranacional), as variáveis do cenário doméstico (população local, dinâmicas socioeconômicas, políticas e relação com o governo nacional etc.) e as variáveis do cenário internacional (fluxos financeiros, redes e organizações internacionais, demandas de outras cidades, oportunidades, cooperação e competição por recursos etc.). Assim, ao decidir investigar a paradiplomacia, deve-se ter em mente que os estudos de APE e de APP estão interligados aos estudos de APD e trazem métodos e variáveis explicativas relevantes.

No caso da APP, é importante destacar que ela contribui para a análise sobre os agentes e variáveis relevantes para serem testadas na explicação dos casos de APD. Observar que os gestores locais e grupos de interesses se relacionam com outros agentes formais (como as instituições) e informais (como o mercado) possibilita uma compreensão maior sobre a construção da agenda de políticas públicas e, conseqüentemente, da política externa e da paradiplomacia. Vale ressaltar que APE e APP não substituiriam as orientações dadas pela literatura especializada sobre paradiplomacia, mas sim complementam a aplicação de métodos e recortes menos usuais nas relações internacionais e fortalecem, por consequência, a APD.

Possivelmente, os primeiros estudos de paradiplomacia que se aproximaram de um olhar mais interno e doméstico nas relações internacionais (aproximando APD à APP) foram os de David Dymont (1993; 2001), que associou a construção dos processos políticos históricos de províncias e cidades canadenses com suas agendas externas desde 1945. Dymont conseguiu, por diversas vezes, demonstrar que não seria possível compreender o local sem olhar para as esferas nacional e global, destacando as simetrias dos componentes culturais na política local e canadense. Suas considerações apontavam para uma compreensão da unidade de análise local como um agente em reflexo às estruturas nacionais e globais. As decisões do governo local seriam explicadas pelas dinâmicas políticas e as de mercado, nos níveis local, regional e internacional.

Do outro lado do Atlântico, nos processos de integração da União Europeia, estudos sobre governos subnacionais e regionalismo despontaram nos anos de 1990 e início dos anos de 2000. Caterina García Segura (2004) analisou os casos da Catalunha, País Basco e Galícia na Espanha. Partindo de uma contextualização histórica, a pesquisadora mostrou como, sob um regime ditatorial e sem democracia, os governos subnacionais são sufocados e não conseguem levar adiante suas





demandas. No caso, Segura (2004) tentou mostrar como as cláusulas democráticas recentes na Espanha possibilitaram a esses três governos subnacionais recorrerem ao princípio da subsidiariedade e passaram a ter voz sobre os processos que afetam as suas comunidades locais, como a integração regional, altamente determinante na ação externa dos três casos.

Caterina Segura (2004) mostra a importância do reconhecimento dos Estados sobre o diálogo com os governos subnacionais em processos de integração regional, bem como da democracia. Nesse sentido, suas contribuições apontam para se prestar atenção sobre a realidade nacional na qual esses agentes se encontram, bem como para as dinâmicas regionais (internacionais) que podem reforçar e legitimar a ação externa dos governos subnacionais. Assim como David Dymont (1993; 2001), Caterina Segura (2004) reforça o olhar sobre: (i) o contexto sociopolítico nacional; (ii) as relações desses agentes com seus governos nacionais (história política); e (iii) como processos externos ao Estado podem interferir em suas situações locais, como nos casos da integração regional e dos demais fluxos da globalização e interdependência.

Mas essa liberdade, contudo, sob as perspectivas de David Crieckmans (2006), pode levar a outras dinâmicas mais complexas, como no caso de Flandres, na Bélgica. Para o autor, o seu estudo sobre o caso da região de Flandres, no norte da Bélgica, expõe a paradiplomacia como um campo de conflitos de interesses locais e nacionais. Nesse caso, seria possível afirmar que os grupos de pressão internos e as relações socioculturais e políticas que determinam as instituições, as políticas públicas e as políticas externas/paradiplomacias dessas regiões seriam as variáveis com maior capacidade explicativa.

No Brasil, como já mencionado, os estudos de paradiplomacia recorrendo à APE e à APP iniciaram com o estudo de caso das professoras Mónica Salomón e Carmem Nunes (2007). Nessa análise, as autoras diferenciaram a natureza dos agentes “cidade” (Porto Alegre) e “estado federado” (Rio Grande do Sul). Essa diferenciação é importante, visto que, como as autoras apontam, as cidades acabam tendo maior liberdade de atuação por não terem, no Brasil, constituições estaduais que regem questões de segurança e território. As cidades brasileiras também não possuem forças armadas ou policiais. Em suas análises, as professoras concluíram que a alternância partidária no poder de um dos governos subnacionais foi prejudicial para a manutenção da paradiplomacia como política pública, ou seja, da continuidade de agenda e da secretaria especializada em relações internacionais. Por outro lado, a manutenção do mesmo partido político no poder





manteve a coerência de políticas públicas e política externa por meio da secretaria no outro agente.

Nesse caso, o que se coloca como relevante é a identificação de variáveis — partidárias e institucionais — que interferiram na APD. Esse recorte de somas possibilita perceber variáveis que podem interferir nos processos internacionais de uma cidade que parte da literatura de paradiplomacia nas relações internacionais vem ignorando. A pesquisa (SALOMÓN; NUNES, 2007; SALOMÓN, 2012a; SALOMÓN, 2012b) não necessariamente ignora o espaço internacional, mas inicia-se junto ao cenário local e nacional e, posteriormente, abre espaço para a compreensão do externo.

Já os estudos sobre a cidade de São Paulo, como os de Janina Onuki e Amâncio Jorge de Oliveira (2013) ou os liderados por Tullo Vigevani, como a publicação de Nicole Aguilar Gayard (2006/2007), trazem a coleta de dados da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo (ou inicialmente das assessorias) ao longo de períodos que englobam gestores municipais de partidos distintos, como Marta Suplicy e José Serra. Os estudos relacionam as agendas políticas às práticas da secretaria de relações internacionais de São Paulo. Da mesma forma que Salomón e Nunes (2007), a variável partidária é estabelecida e o cenário político local e nacional. Olha-se um pouco mais para os processos internacionais que alcançam a cidade, colocados como derivados da globalização, e identificam que a própria secretaria gozava de certa autonomia, dado seu corpo técnico-administrativo.

A autonomia institucional das secretarias especializadas contribuiria para a formação de estratégias e agendas internacionais para as cidades. Como Janina Onuki e Amâncio Oliveira (2013) defendem em suas considerações finais:

Esse conjunto de atividades desenvolvidas pela Prefeitura de São Paulo, durante o período 2001-2004, pode ser considerado resultado das ações específicas da Secretaria de Relações Internacionais. Embora parte dessas iniciativas tenha sido gerada pela própria intensificação da interdependência com outros atores internacionais, e pelo incentivo vindo de governos estrangeiros, a estruturação de uma agenda mais sistemática de ação, por parte da Prefeitura, certamente ampliou a capacidade de atender às demandas externas, e estimulou o desenvolvimento de políticas específicas que viria beneficiar diretamente a cidade (ONUKE e OLIVEIRA, 2013, p. 17).

O caso da cidade de São Paulo nesses estudos (ONUKE e OLIVEIRA, 2013; GAYARD; VIGEVAANI, 2004) apontam para a variável institucional, ou seja, olhar





para a autonomia das secretarias como fontes de origem e gestão das práticas paradiplomáticas de uma cidade. Contudo, muitos estudos acabam se limitando a olhar apenas para as secretarias, como em análises mais quantitativas — como se isso fosse suficiente. Na próxima seção deste artigo, o objetivo é propor e aplicar um modelo de análise de paradiplomacia capaz de reunir um conjunto de dimensões analíticas que podem ser úteis aos estudos empíricos.

Modelo APD aplicado à Cidade do Rio de Janeiro

Conforme destacado na introdução, o modelo de Análise de Paradiplomacia (APD) aqui sugerido (Quadro 1) baseou-se na literatura de paradiplomacia, de APE e de APP. Essa literatura aponta para cinco dimensões testadas ou conjuntos de variáveis explicativas, mas fragmentadas em diversos trabalhos: política ou de gestão (SALOMÓN; NUNES, 2007); mercado (SÁNCHEZ, 2001); institucional (SALOMÓN; NUNES; LAISNER, 2007; ONUKI; OLIVEIRA, 2013); dinâmicas e agentes externos ou internacional (SÁNCHEZ, 2001; SASSEN, 2010); e epistêmica (SÁNCHEZ, 2001).

A primeira — aqui denominada política de gestão — trata dos prefeitos, secretários, partidos e outros responsáveis por traçarem ou autorizarem as práticas paradiplomáticas. A segunda dimensão — mercado — analisa variáveis advindas do mercado, do interesse comercial privado, dos fluxos financeiros e das bases econômicas da cidade. A terceira dimensão analisa variáveis institucionais, como o corpo técnico, a autonomia institucional, a especialização e a autoridade diante da APD. A quarta analisa variáveis internacionais, como interferência de organizações, governos nacionais estrangeiros e outros que possam orientar ou determinar as práticas paradiplomáticas. Por fim, a quinta dimensão trata das fontes epistêmicas, como pesquisadores, universidades e grupos de conhecimento (*think tanks*) que possuem relações diretas com as cidades.

A partir dessas cinco dimensões — gestão política, mercado, institucional, internacional ou agentes externos e epistêmica —, foi possível organizar as variáveis, bem como identificar alguns indicadores mais específicos e algumas técnicas/métodos para coletar os dados. A seguir, explica-se o modelo a ser testado na presente análise de caso sobre a cidade do Rio de Janeiro, onde as cinco dimensões são organizadas em suas variáveis, indicadores e métodos de coleta de dados (Quadro 1).





Quadro 1. Modelo proposto de Análise de Paradiplomacia (APD)

Dimensões	Gestão Política	Mercado	Institucional	Agentes Externos	Epistêmica
Quais variáveis investigar	Relações partidárias Continuidade partidária no poder Gestores Relações entre gestores e demais dimensões Situação política infranacional Agenda de política pública Participação social	Mercados de Cidades (empresarial, imobiliário, consumo, turismo, boas práticas e de consultoria e planejamento) Setores Econômicos Participação empresarial Demanda internacional	Instituições (responsáveis pela paradiplomacia) Autonomia institucional Corpo técnico especializado Relações interinstitucionais (entre secretarias e órgãos) Participação social e canais democráticos	Redes internacionais (orientações, tratados etc.) Organizações internacionais Agendas internacionais Cenário internacional Cenário local transnacional (regiões de fronteiras)	Comunidades epistêmicas Origem dos modelos de ação Grupos de conhecimento (think tanks) e suas publicações
Como investigar as variáveis	Indicadores: Espectro político Continuidade partidária Base de apoio político Demanda e participação social Métodos: Prosopografia e análise de perfil dos gestores Redes de relações dos gestores Entrevistas em profundidade Etnografia Process-tracing	Indicadores: Cenário do capital local Participação nos processos políticos (lobby ou financiamento) Fins das políticas públicas (favorecimento por meio das ações políticas) PPP (parceria público-privada) Métodos: Análise de redes Análise documental APP Análise de discurso Análise de conteúdo	Indicadores: Relações burocráticas com os decisores Regras formais e informais Regimes Relações com outros agentes e instituições Formação e profissionalização do corpo técnico Métodos: Análise documental (atas e declarações) Prosopografia do corpo técnico Entrevista em profundidade Análise de modelos institucionais	Indicadores: Modelos de Boas Práticas Temática dos Debates envolvidos Premiações Vínculos formais com organismos internacionais (e a natureza desses) Investimentos e empréstimos Métodos: Análise Documental Traçar o perfil de ação institucional Análise de redes Análise de difusão e transferência de políticas públicas	Indicadores: Identificação dos modelos de práticas das cidades Principais conceitos definidos nas práticas da cidade Origem desses conceitos na literatura especializada e suas comunidades epistêmicas Parcerias ou avaliações dadas por grupos de conhecimento (think tanks) Métodos: Rede de indivíduos (gestores intelectuais) Análise de conteúdo (da produção dos grupos e dos think tanks em suas publicações) Process-tracing

Fonte: elaboração dos autores, 2016





Vale ressaltar que cada dimensão é um conjunto de variáveis que, por sua vez, se sustentam por indicadores que podem variar de acordo com a cidade analisada. Na primeira dimensão, a política de gestão, é investigada a relação entre os gestores e a formulação das políticas públicas (política externa e, conseqüentemente, a paradiplomacia da cidade), podendo ser utilizada a prosopografia ou estudos de redes, por exemplo, para detectar o envolvimento desses com determinadas temáticas em suas vidas pessoais e entre si. Os estudos partidários podem, também, apontar para rupturas e continuidades. Mas deve-se lembrar que cada variável, em cada caso analisado, pode ter maior ou menor capacidade explicativa da realidade.

Apesar da literatura apontar para descontinuidades paradiplomáticas na medida em que os partidos em oposição se alternam no poder municipal (SALOMÓN; NUNES, 2007; ONUKI; OLIVEIRA, 2013), grupos políticos (elites) podem pertencer a partidos distintos, mas compartilhar os mesmos valores e interesses sobre os resultados de políticas públicas. Nas demais dimensões, como a de mercado, institucional, internacional ou agentes externos e epistêmica, a organização do modelo segue o mesmo padrão.

No caso da dimensão institucional, por exemplo, que possui grande número de pesquisas sobre a interação das instituições nos processos decisórios — como já mencionado —, é possível utilizar modelos, como o da escolha racional, o *process-tracing*, a prosopografia do corpo técnico, entrevistas e análise de relações interinstitucionais para se alcançar os dados. Dessa forma, cada dimensão pode evocar técnicas de suas literaturas especializadas. O objetivo do modelo é indicar possíveis variáveis, indicadores e técnicas adequadas para os estudos empíricos da paradiplomacia.

Na aplicação à cidade do Rio de Janeiro, optou-se pelo recorte de 1993 a 2016. O limite temporal foi estabelecido a partir da implementação do primeiro Plano Estratégico da Cidade que inseriu o campo internacional na agenda municipal de desenvolvimento (1993) até o final do mandato do prefeito Eduardo Paes em 2016. Vale lembrar, mais uma vez, que a escolha da cidade se justifica pela existência de uma continuidade de sua paradiplomacia no período. A explicação dessa continuidade, no entanto, foge do padrão observado nos estudos empíricos que destacaram as variáveis partidárias e institucionais em suas análises (SALOMÓN; NUNES, 2007; LAISNER, 2007; ONUKI; OLIVEIRA, 2013). Ou seja, mesmo verificando-se alternância partidária na prefeitura do Rio, houve a continuidade das práticas da paradiplomacia (MERCHER, 2016). As variáveis partidárias ou institucionais, portanto, não são suficientes para explicar a continuidade no caso





empírico do Rio. Por isso, diversas variáveis foram testadas para explicar esse caso, usando métodos próprios e conforme o modelo aqui apresentado (Quadro 1).

Propõe-se aqui a APD com cinco dimensões de análise: (I) Gestão Política; (II) Mercado; (III) Institucional; (IV) Internacional; e (V) Epistêmica. Na dimensão de gestão política, as agendas políticas do período foram analisadas, os partidos à frente da Prefeitura do Rio de Janeiro foram identificados e realizou-se uma prosopografia (Quadro 2) dos prefeitos César Maia (1993-1997 e 2001-2009), Luiz Paulo Conde (1997-2001) e Eduardo Paes (2009-2017). Na dimensão de mercado, os agentes empresariais em associações e participações na elaboração das políticas públicas foram identificados, por meio das agendas, órgãos e iniciativas de capital público-privado com a prefeitura. Observou-se, também, a base econômica e as políticas públicas municipais, bem como os conteúdos dos discursos oficiais da Prefeitura do Rio junto aos agentes do mercado.

Na dimensão institucional, as instituições relacionadas à Prefeitura (Executivo e Legislativo) para o campo internacional foram identificadas, bem como analisada a autonomia institucional dessas instituições e o perfil de seus coordenadores. Na dimensão externa, observou-se a participação de agentes internacionais, como organizações do Sistema ONU, e de redes de cidades, como a Mercocidades, por meio de documentos e informativos oficiais. Por fim, na dimensão epistêmica, foram identificados os modelos incorporados na política da cidade, suas origens na produção científica e a relação dos principais grupos de conhecimento envolvidos com a cidade do Rio, como o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e o Grupo Barcelona.

Na Dimensão da Gestão Política (I), investigou-se que partidos ou que gestores (personalismo) teriam maior ou menor capacidade de explicação das estratégias paradiplomáticas. Na variável partidária, uma simples consulta documental aos partidos dos prefeitos e das coligações no legislativo demonstrou que ocorreram mudanças partidárias, bem como coligações de oposições entre os três prefeitos (César Maia, Conde e Paes). Dessa forma, olhando para pesquisas anteriores sobre variáveis partidárias e paradiplomacia (SALOMÓN; NUNES, 2007), essas variáveis deveriam explicar rupturas e não a continuidade vista no caso do Rio (Planos Estratégicos Municipais e as práticas semelhantes ao longo dos governos). Por isso, a variável partidária teve baixa capacidade explicativa.





Quadro 2. Prosopografia dos Prefeitos do Rio de Janeiro, 1993-2016

Prefeitos	Origem e Formação	Atividades anteriores ao mandato	Atividades durante o mandato	Atividades após o mandato
César Maia	Rio de Janeiro 18/06/1945 Classe Média Economista Universidade do Chile	Filiação ao PCB. Exílio no Chile. Administrador na Klabin Cerâmica. Professor de Economia na UFF. Secretário da Fazenda do RJ. Presidente BANERJ e DIVERJ. Deputado Federal 1986-1992 (PDT/PMDB)	1993-1997 e 2001-2009 Primeiros Planos Estratégicos da Cidade. Projeto Rio Cidade. Fundação da Rede de Mercocidades (1995). Sede dos Jogos Pan-Americanos. Tentativas de construir o Museu Guggenheim. Candidaturas à Olimpíada de Verão, Criação da MultiRio.	Criação da Comissão Especial de Relações Internacionais (CERI) no primeiro ano de mandato como vereador (2013) na Câmara do Rio. Reeito vereador para 2017. Inserção do Embaixador Raul Fernando Leite Ribeiro como conselheiro na Câmara sobre assuntos internacionais.
Luiz Paulo Conde	Rio de Janeiro 06/08/1934 21/07/2015 Classe Média Arquiteto e Urbanista Universidade do Brasil (UFRJ)	Arquiteto e Urbanismo. Participação no projeto do MAM. Duas vezes presidente dos Arquitetos do Brasil. Premiações nacionais e internacionais em arquitetura. Secretário Municipal de Urbanismo (1993-1996)	1997-2001 Presidiu as redes UCCI e UCCLA. Vice-presidente da SMGM. Conselheiro Executivo na rede IULA. Presidente-Conselheiro do Plano Estratégico de seu mandato. Representante do Rio para a candidatura da Olimpíada (2004). Presidente do CIDEU. Vínculo com a diretoria da Faculdade de Arquitetura da UFRJ.	Um dos criadores da ONG Vivências sobre urbanismo e cooperação internacional. Participação em cargos políticos no RJ. Participação em eventos de visibilidade internacional no Governo Estadual do RJ, como nas campanhas à sede dos jogos olímpicos.
Eduardo Paes	Rio de Janeiro 14/11/1969 Classe Média Direito PUC-Rio	Figurante da Rede Globo. Membro do Juventude Cesar Maia. Subprefeito da Zona Oeste (1995). Vereador (PFL) com maior votação (2002). Candidato ao Governo do RJ (2006). Secretário Estadual do Turismo. Filia-se ao PMDB (2007) e se candidata a prefeito.	2009-2016 Ampliação da CRI. Sede da Olimpíada. Sede Rio + 20 e Rio + C40. Criação da PPP Porto Maravilha. Sede da UN-Habitat (2010). Participação nas redes de cidades.	Mudou-se para Nova York, EUA.

Fonte: elaboração dos autores, 2016.



Já a análise dos gestores políticos, por meio da prosopografia (coleta de dados bibliográficos das elites decisórias), demonstrou que, apesar de partidos distintos em planos de governo, manteve-se o mesmo grupo político no poder. A prosopografia dos prefeitos (Quadro 2) indicou, também, o engajamento pessoal com os temas internacionais de cidades, especialmente dos dois primeiros, César Maia e Luiz Paulo Conde em suas atividades anteriores, ao longo e posteriores ao exercício do mandato, como na projeção da estética urbana e celebração de grandes eventos esportivos, artísticos e climáticos à visibilidade internacional. A formação em arquitetura do prefeito Conde reforçou a participação em redes internacionais de urbanismo nos moldes estratégicos já implementados por seu antecessor César Maia: aparelhos arquitetônicos (museus e grandes complexos) atraem visibilidade e investimentos nacionais e internacionais.

Percebe-se que, nessa dinâmica complexa de agentes, internos e externos à cidade do Rio, as variáveis políticas de gestão trouxeram respostas consistentes sobre a ação externa do município. A permanência de um único grupo político no poder, desde 1993 até 2016, revela que os gestores (prefeitos) são os agentes decisores no processo de política externa da cidade. Mas, apesar de determinarem o comportamento da cidade, não criaram os modelos — os absorveram de outros agentes, como do Grupo Barcelona e do CEBRI. Os prefeitos não criam, também, as demandas e grupos de pressões sobre a elaboração de políticas públicas, exigindo uma melhor análise nas demais dimensões do modelo.

Para analisar a Dimensão de Mercado (II), primeiramente identificou-se a base econômica e financeira da cidade, percebendo um predomínio em serviços sobre a indústria. O PIB da capital fluminense é originário da seguinte proporção (IBGE, 2016): 65,52% em serviços; 23,38% em impostos; 11,06% em indústria; e 0,3% em agronegócio. Na pesquisa, foi possível observar que importantes representações comerciais e de interesse privado, como a Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ) e a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), estiveram no Conselho da Cidade e participaram diretamente na definição dos Planos Estratégicos desde 1993, tanto na coordenação como na elaboração dos textos e seus objetivos de desenvolvimento (VAINER, 2001). Os conselheiros também demonstraram vínculos com o mercado de cidades⁴.

4 Fernanda Sánchez (2001) aponta que, no cenário internacional, as cidades competem entre si por recursos e seis interesses econômicos: mercado de empresas localizadas; mercado imobiliário; mercado de consumo; mercado do turismo; mercado das boas práticas; e mercado de consultoria e planejamento.





Quadro 3. Lista dos Conselheiros da Cidade do Rio de Janeiro, 2016

<p>O Conselho da Cidade</p>	<p>“O Conselho da Cidade do Rio de Janeiro é um fórum consultivo para auxiliar a revisão e o acompanhamento do Plano Estratégico da Prefeitura. Este Conselho é composto por cidadãos de destacada posição na Sociedade, seja por seu conhecimento das questões de nosso município, seja por sua contribuição pessoal ou profissional para a evolução de nossa cidade.” Fonte: Conselho da Cidade do Rio de Janeiro, 2016.</p>
<p>Conselheiros</p>	<p>ALBA ZALUAR - ALBERT ALCOULOMBRE JR. - ALEXANDRE ACCIOLY - ALEXANDRE KALACHE - ALEXANDRE SAMPAIO DE ABREU - ALFREDO LOPES - ALFREDO SIRKIS - ALINE ROMEU XAVIER - ANA PAULA PESSOA - ANA TAVARES DE MIRANDA - ANDRE EPPINGHAUS - ANGELA MARIA MACHADO DA COSTA - ANGELA ROCHA DOS SANTOS - ARMANDO STROZENBERG - ASPÁSIA CAMARGO - BERTHA DE BORJA REIS DO VALLE - BETO SICUPIRA - BORIS LERNER - BRENDA VALANSI OSÓRIO - BRUNO FILIPPO - BRUNO TYSCHLER - CACÁ DIEGUES - CARLA CAMURATI - CARLA PINHEIRO CARLOS ARTHUR NUZMAN - CARLOS CARVALHO - CARLOS EDEN SARDENBERG MESQUITA - CARLOS TUFVESSON - CARMEN FONTENELLE - CAROL SAMPAIO - CAROLINA WAMBIER - CELINA CARPI - CELSO BARROS - CESAR CUNHA CAMPOS - CEZAR ROGERIO VASQUEZ - CHRISTIANE PAQUELET - CHRISTINA BARBOSA - DANIEL OELSNER - DANIELA FISZPAN - DAVID CARDEMAN - DAVID ZYLBERSZTAJN - DELAIR DUMBROSCK - DOM JOÃO ORANI TEMPESTA - EDGAR FLEXA RIBEIRO - EDMUNDO MUSA - EDSON DINIZ NÓBREGA JUNIOR - EDUARDA LA ROCQUE - EDUARDO FERREIRA REBUZZI ELENA LANDAU - ELOI FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ - ERNANI DE SOUZA COSTA - FÁBIO PALMA - FELIPE SANTA CRUZ - FERNANDA MONTENEGRO - FERNANDO MACDOWELL [et al]</p>
<p>Informações dos Conselheiros</p>	<p>Ângela Maria Machado da Costa (Presidente do Conselho Empresarial de Gestão Estratégica para Competitividade, ela que, em 2005, foi eleita pela Revista Forbes como "A Mulher Mais Influente do Brasil" na categoria Indústria e Varejo); Carlos Alberto Veiga Sicupira (considerado o quarto homem mais rico do Brasil em 2016, sócio da companhia belga-brasileira Anheuser-Busch Inbev. Essa empresa é a maior cervejaria do mundo, dona de 25% do mercado global, além de ser uma das cinco maiores empresas do mundo de produtos de consumo. Ele também é associado à 3G Capital, Warren Buffett, Burger King e Heinz); Celina Carpi (membro do Conselho de Administração da Libra Holding, operadora portuária e de logística de comércio exterior e participa da diretoria da FIRJAN); Elena Landau (economista neoliberal que foi assistente da presidência do BNDES); Gabriel Bello Barros (responsável pela cooperação bilateral da CRI); Gilbert D'Orey Landsberg (Sênior Eternal Affairs da Shell); Guilherme Rodolfo Lager (Diretor de Logistics and Director of IT, Cervejarias Kaiser Brasil S/A do Grupo Heineken); Hugo Barreto (Secretário Geral da Fundação Roberto Marinho); João Dionísio Amoêdo (Criador do Partido Novo em espectro liberal); João Paulo Rio Tinto de Matos (presidente eleito da Associação dos Dirigentes do Mercado Imobiliário do Rio); José Formoso (ex-presidente da Embratel); José Luiz Alqueres (Grande Benemérito e presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro, ACRJ, ex-presidente do Conselho de Administração da Eletrobrás); Laudemar Aguiar Neto (Diplomata e Coordenador da CRI); Roberta Medina (empresária e produtora de eventos, filha do criador do Rock in Rio, Roberto Medina); Tomas Tomislav Antonin Zinner (presidente do Unibanco até 1998, atualmente conselheiro Unibanco/Itaú) [et al]</p>

Fonte: elaboração dos autores, 2016.





Os documentos do Conselho da Cidade demonstraram que 47 de seus 217 conselheiros pertenciam às principais empresas vinculadas aos mercados de cidades, como Roberta Medina e Carlos Alberto Veiga Sicupira (Quadro 3). Isso representa uma porcentagem de aproximadamente 22% dos conselheiros. Mas essa porcentagem não engloba todos, visto que, além desses grandes empresários, existem, ainda, os advogados sócios em firmas de advocacia e empresários de médio e pequeno porte, como *designers* e lojistas.

Os grandes empresários formam a maior e mais homogênea parte do grupo do Conselho da Cidade, representando grandes empresas nacionais e internacionais. Esse grupo é seguido pelos urbanistas, economistas, advogados e pequenos e médios empresários. Depois desses estão acadêmicos, esportistas, profissionais da saúde, artistas e políticos — as “personalidades da Cidade”. Os dados do Conselho da Cidade materializam de forma clara a relação entre o mercado e os Planos Estratégicos da Cidade, ainda mais que a FIRJAN e ACRJ. Essas duas instituições, além de redigir e coordenar o processo de criação dos Planos Estratégicos do Rio no Conselho da Cidade, estariam duplamente representadas, uma vez que muitos de seus membros estão ali como conselheiros. Não por acaso, as práticas de sediar grandes eventos que atraíam turistas, desenvolvam o comércio e aqueçam o mercado imobiliário sempre se mantiveram nos objetivos e práticas paradiplomáticas da cidade do Rio de Janeiro no período analisado.

Contudo, não foi o mercado quem criou o modelo. No máximo, financiou, demandou ou apoiou a sua criação e implementação pelos gestores políticos. Por isso, a análise das dimensões Institucional (III), Internacional (IV) e Epistêmica (V) foram realizadas. Na Institucional, os órgãos municipais responsáveis pela paradiplomacia (Coordenadoria de Relações Internacionais da Cidade do Rio de Janeiro — CRI e a Comissão Especial de Relações Internacionais da Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro — CERI) e suas práticas foram investigadas por meio de análise documental e da prosopografia de seus dirigentes (Quadro 4).





Quadro 4. Prosopografia dos Coordenadores da CRI, 1993-2016

Coordenador da CRI	Origem e Formação	Atividades anteriores à CRI	Atividades durante a coordenação da CRI
Claudio García de Souza	Rio de Janeiro 01/06/1927 Direito (USP) e Instituto Rio Branco	Embaixador: 1956 em Montevideú; 1959 no CERNAL; 1971-1975 em La Paz; 1976-1978 em Buenos Aires; 1979-1984 em Estocolmo; 1984-1987 em Belgrado; e 1987-1990 em Berna.	1993-2000 Participou da elaboração dos primeiros Planos Estratégicos da Cidade. Reforma da CRI que assume o PE na paradiplomacia. Fundação das Mercocidades. Primeiras candidaturas aos grandes eventos internacionais. Vitória na candidatura ao Pan-Americano. Envolvimento com a Rede URB-AL e outras.
Raul Fernando Belford Roxo Leite Ribeiro	Buenos Aires 31/10/1932 Economia (London School) e Instituto rio Branco	Embaixador: 1957-1959 no GATT (Rio); nos anos seguintes esteve na ALALC, BID e Banco Mundial até 1983; 1987 em Argel; 1992 em Lima; 1994 em Los Angeles; 1997 aposentou-se; 1997 consultor da Odebrecht e Geotec. Engenharia, 2000.	2005-2008 Manteve a Cidade atuante nas redes. Realização e candidatura de grandes eventos internacionais. Cidade da Música (atualmente Cidade das Artes).
Stelio Marcos Amarante	Rio de Janeiro 03/01/1942 Direito (UFRJ) e Instituto Rio Branco	Diplomata nas Feiras e Exposições do MRE nos anos 1960; 1983 participou da Comissão da Baleia; 1985-1986 representante comercial com as repúblicas da URSS; 1998 embaixador na Bolívia; 2003 embaixador em Dublin.	2009-2012 Relação pessoal com o PT no Governo Federal. Auxiliou nas campanhas dos grandes eventos internacionais. Realizou o VI Fórum Mundial de Habitação. Empréstimo com o Banco Mundial para desenvolvimento social e urbano.
Laudemar Gonçalves de Aguiar Neto	Niterói 26/06/1960 (sem dados confirmados de graduação) e Instituto Rio Branco	Trabalhou na Embaixada em Moscou e outras representações como diplomata; tornou-se embaixador em 2015.	2013-2016 Realização de eventos como Rio + 20, Rio + C40 e Olimpíada. Publicações com o CEBRI sobre paradiplomacia e suas estratégias de desenvolvimento

Fonte: elaboração dos autores, 2016.



Os resultados da análise Institucional (III) apontaram para alta capacidade técnica (funcional), mas baixa autonomia em relação aos gestores (prefeitos). Por exemplo, os cargos de chefia da Coordenadoria de Relações Internacionais da Cidade do Rio de Janeiro (CRI) sempre foram ocupados por diplomatas de carreira no período analisado, mas com alternâncias de acordo com os mandatos dos prefeitos. Com exceção do embaixador Claudio Garcia de Souza, o cargo de coordenador da CRI sempre teve rotatividade para cada novo mandato de prefeito. É possível observar, também, baixa autonomia institucional por causa do vínculo da CRI com o Gabinete do Prefeito no Palácio da Cidade (orçamento, indicações, agenda direta do prefeito etc.). Portanto, a CRI se coloca como o principal órgão de convênios e ações paradiplomáticas da cidade, mas se submete diretamente ao prefeito e aos Planos Estratégicos da Cidade — que advêm do Conselho da Cidade (mercado e sociedade).

Já no Poder Legislativo municipal as tentativas de César Maia de criar uma Comissão de Relações Internacionais nos últimos anos não demonstraram fôlego para orientar as práticas paradiplomáticas da Cidade, mantendo, ainda, a centralização paradiplomática na CRI (Gabinete do Prefeito). Mas a criação da Comissão Especial da Câmara dos Vereadores por César Maia (primeiro ato após eleito como vereador depois de concluir seu mandato na prefeitura) ilustra que a agenda internacional da cidade em seus mandatos à frente do Executivo não era apenas um tema secundário, mas de atenção pessoal, demonstrada nos seus discursos e posicionamentos sobre as relações internacionais do Rio.

Sobre a dimensão dos agentes externos e interferências internacionais (IV), observou-se demanda de redes de cidades (Mercocidades, CGLU etc.) e organismos internacionais em cooperar e firmar parcerias com o Rio de Janeiro, como no empréstimo adquirido, em 2009, do Banco Mundial. Identificar os agentes e as dinâmicas foi o primeiro passo, seguido da análise documental e de seu cruzamento com apontamentos teóricos da literatura especializada. Mas, de todas as dimensões, essa demonstrou ser a mais dependente dos interesses pré-definidos na agenda internacional da cidade pela Prefeitura. Empréstimos e participações do Rio no âmbito internacional só ocorreram na medida em que os gestores entendiam ou percebiam vantagens.

A autonomia de decisão em relação aos agentes internacionais se mostrou mais elevada do que, por exemplo, diante dos grupos de pressão comerciais locais. Entretanto, sem as variáveis internacionais e agentes externos, pouco se





compreenderia sobre o fortalecimento da estratégia paradiplomática adotada. Por exemplo, a busca por sediar grandes eventos e conseguir empréstimos e financiamentos de organizações internacionais pode ser compreendida como mecanismos estratégicos de competição internacional em relação a outras cidades. Mas as cidades competem se os gestores (e seus grupos de pressão) perceberem vantagens e assim decidirem. Dessa forma, os mercados de cidades apontados por Fernanda Sánchez (2001), como o mercado de boas práticas⁵, e as dinâmicas dos fluxos de capitais na globalização, identificados por Saskia Sassen (2010), ajudam a entender que o cenário internacional se coloca como uma variável interveniente, que induz a concorrência entre governos locais, mas não necessariamente determinaria as ações do Rio — e, possivelmente, as ações de muitas outras cidades.

Referente aos resultados da análise da Dimensão Epistêmica (V), observou-se o conteúdo dos Planos Estratégicos e das ações da cidade para identificar ideologias, valores e ideias compartilhadas pelos gestores e grupos sociais de pressão. Pesquisadores como Fernanda Sánchez (2001) e Claudio Vainer (2001) já haviam mencionado que os modelos de desenvolvimento municipal do Rio e, conseqüentemente, a sua paradiplomacia, vieram de experiências anteriores e de boas práticas da cidade de Barcelona, intermediadas pelo político e professor catalão Jordi Borja (TUBSA S.A. ou Grupo Barcelona). Desde 1993, Borja inseriu o modelo que deu origem aos Planos Estratégicos e ao conselho da cidade, tal qual se desenvolveu nesses 23 anos, como, por exemplo, tendo as representações comerciais — ACRJ e FIRJAN — espaço de coordenação e liderança (VAINER, 2001).

Além disso, durante as investigações institucionais, foi possível perceber que grupos de conhecimento (*think tanks*), como o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), demonstraram vínculo institucional direto com a CRI, onde suas publicações apontam modelos de paradiplomacia, bem como existem publicações do próprio corpo técnico da Prefeitura em relações internacionais. O artigo do Coordenador da CRI, o Diplomata Laudemar Aguiar (2013), durante o governo de Eduardo Paes, reafirmava as ideias estratégicas de desenvolvimento

5 Segundo Fernanda Sánchez (2001), o Banco Mundial premia boas práticas em políticas públicas, o que aquece o mercado da consultoria e impulsiona, também, outras cidades a pegarem empréstimos para aplicarem nos modelos premiados pelo Banco Mundial — muitas vezes, o mesmo que oferta o empréstimo. Essa situação pode criar um ciclo de conceitos de desenvolvimento, comércio de modelos e endividamento das cidades.





dos Planos Estratégicos, do Grupo Barcelona e de outros pesquisadores no CEBRI. Além disso, pesquisadores em contraponto (críticos ou opositores intelectuais) aos modelos adotados pela cidade nesse período, como Carlos Vainer (UFRJ) e Fernanda Sánchez (UFF), tiveram pouca repercussão na gestão estratégica e paradiplomática do Rio de Janeiro.

Nas concepções críticas da academia local, as dimensões de gestão política, mercado e institucional demonstraram o alinhamento com uma vertente conceitual neoliberal (SÁNCHEZ, 2001; VAINER, 2001), que compreende a paradiplomacia como ferramenta de captação de recursos e desenvolvimento financeiro e comercial de uma cidade. A reforma urbana e o investimento em aparelhos arquitetônicos e grandes eventos que deram visibilidade internacional trariam investimentos de capital que, posteriormente, poderiam ser convertidos em financiamento de políticas sociais ou ambientais. Essa perspectiva, contudo, não está abertamente presente no conteúdo das publicações do CEBRI. Mas, o conteúdo do CEBRI (na forma de artigos publicados) reproduz o da CRI e vice-versa sobre paradiplomacia como ferramenta do desenvolvimento por meio da visibilidade e da atração de capital internacional. Não é de se estranhar que as relações entre CRI (Prefeitura do Rio) e o CEBRI vão além de publicações, onde o próprio CEBRI reconhecia (até 2016) a Prefeitura do Rio como uma de suas mantenedoras institucionais, juntamente com outras empresas — presentes indiretamente no Conselho da Cidade.

De fato, a existência de uma instituição epistêmica na cidade (CEBRI) contribui para a organização e continuidade da ação paradiplomática da forma que foi implementada desde 1993 pelo Grupo Barcelona. Mas não necessariamente determina sua implementação pelos gestores. A escolha dos gestores no Rio (prefeitos e coordenadores da CRI) de adotarem essas ideias de grupos de conhecimento poderia ser explicada pelas variáveis já apresentadas anteriormente: formação profissional dos gestores; e grupos de pressão sobre a elaboração de políticas públicas. Assim, no caso do Rio — e talvez de muitas outras cidades —, as variáveis determinantes da estratégia paradiplomática sejam as vinculadas aos gestores e aos agentes econômicos presentes em suas regiões. Por isso, os estudos de APP e APE podem facilitar as investigações em APD.





Considerações finais

Com o intuito de facilitar a compreensão do processo de pesquisa em paradiplomacia, apresentou-se aqui o modelo de Análise de Paradiplomacia (APD) que reúne elementos de Análise de Políticas Públicas (APP) e Análise de Política Externa (APE). Baseado no modelo de APE de Mónica Salomón e Letícia Pinheiro (2013) e nos modelos de APP de Celina Souza (2006) e Enrique Saraiva (2007), cinco dimensões de análise foram reunidas e destacadas como as variáveis mais relevantes apontadas pela literatura especializada, bem como foram apresentados alguns métodos de coleta de dados. Para ilustrar sua aplicação, o caso da cidade do Rio de Janeiro foi apresentado, onde as dimensões política de gestão e de mercado tiveram grande poder explicativo.

Para cada uma das cinco dimensões propostas — gestão política, mercado, institucional, internacional e epistêmica —, diversas variáveis foram testadas, apontando para resultados diferentes de outros trabalhos já apresentados na disciplina. Enquanto que a variável partidária e institucional conseguiu explicar casos de continuidade estratégica de cidades brasileiras (SALOMÓN; NUNES, 2007; LAISNER, 2007; ONUKI; OLIVEIRA, 2013), o caso do Rio demonstrou que variáveis como profissionalização e carreira dos gestores, grupo político e agentes comerciais conseguem explicar a continuidade observada na prática paradiplomática do Rio de Janeiro durante o período de 1993 a 2016.

Nesse sentido, o modelo apresentado (Quadro 1) busca reunir e flexibilizar as variáveis e os métodos de coleta e análise de dados tendo em mente que as cidades, apesar de terem em comum a natureza governamental, possuem peculiaridades próprias que desafiam perspectivas mais limitadas em uma ou duas dimensões. Seguindo as premissas de que a APE e a APP são mais do que métodos — mas um conjunto de valores sobre como compreender a realidade de forma plural e com diversos níveis de análise —, foi elaborada a APD que incentiva a análise somada dos cenários doméstico, internacional e da natureza do agente diante das relações internacionais.

A relação dos estudos de APE e APP com os de APD, portanto, exige um olhar para dentro das cidades em suas diversas dimensões. A concepção adotada, de que a paradiplomacia é em si política externa e que esta, por sua vez, é uma política pública, ampliou o número de variáveis a serem investigadas. Dos gestores aos empresários e à demanda dos mercados, passando pela autonomia institucional,





pelo corpo técnico e pela interferência de agentes nacionais e internacionais, as variáveis foram organizadas no modelo em suas cinco dimensões, mas que não devem ser vistas como rígidas. Dessa forma, a APD e a APP, assim como já ocorre com a APE, devem ser vistas como recursos analíticos relevantes para a compreensão da multiplicidade de agentes e suas formas de participação nas relações internacionais contemporâneas.

Referências

- AGUIAR, Laudemar; MENDES, Anna Carolina; SPADALE, Pedro. *A inserção internacional do Rio de Janeiro*. CEBRI Artigos, Ed. Especial, v. 3, 2013, p. 1-36. Disponível em: < <http://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-artigos/a-insercao-internacional-do-rio-de-janeiro> > . Acesso em: 15 de abr. 2018.
- ALLISON, Graham. *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*. The American Political Science Review, v. 63, set. 1969, p. 689-718.
- CGLU, Cidades e Governos Locais Unidos. *Level of decentralization by country, 2016*. Disponível em: < https://www.uclg.org/sites/default/files/plantilla_regiones_en.pdf > . Acesso em 15 de abr. 2018.
- CRIEKEMANS, David. *How subnational entities try to develop their own 'paradiplomacy'. The case of Flanders (1993-2005)*. In: International Conference Challenges for Foreign Ministries: Managing Diplomatic Networks and Optimising Value. Geneva, maio/jun. 2006. Disponível em: < paradiplomacia.org/upload/downloads/418b10efdd1b499d20e71ddee72a698bparadiplomacy.pdf > . Acesso em: 24 de set. 2018.
- DUCHACEK, Ivo. *Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations*. In: MICHELMANN, Hans e SOLDATOS, Panayotis. (Org.) *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Oxford: Claredon Press, 1990, p. 01-33.
- DYMENT, David. *Substate Paradiplomacy: the case of the Ontario Government*. In: HOCKING, Brian (Org.) *Foreign Relations and Federal States*. Londres: Leicester University Press, 1993.
- DYMENT, David. *The Ontario Government as an International Actor*. Londres: Regional & Federal Studies, v. 11, n. 1, 2001, p. 55-79.
- FEARON, James. *Domestic politics, foreign policy, and theories of international relations*. Annual Review of Political Science, 1998, p. 289-313.
- FRIEDMAN, John. *The World City Hypothesis*. Londres: Development and Change, v. 17, jan. 1986, p. 69-83.





- GAYARD, Nicole Aguilar; VIGEVANI, Tullo. *A paradiplomacia na Cidade de São Paulo: uma análise da atuação do município no contexto internacional*. In: II Relatório Científico FAPESP: Gestão Pública e inserção internacional das cidades. São Paulo: CEDEC/ PUC-SP/ UNESP, 2007.
- HOCKING, Brian. *Localizing Foreign Policy: Non-central Governments and Multilayered Diplomacy*. Londres e Nova York: Macmillan and Saint Martin's Press, 1993.
- HUDSON, Valerie; VORE, Christopher. *Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow*. Mershon International Studies Review, v. 39, out. 1995, p. 209-238.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Cidades*: Rio de Janeiro, 2016. Disponível em < <https://cidades.ibge.gov.br/> > . Acesso em: 24 de set. 2018.
- LAISNER, Regina. *A democracia em rede: a URB-AL e os processos de cooperação internacional para a implantação da democracia participativa local*. In: VIII Encontro Internacional do Fórum Universitário do Mercosul: Desafios e oportunidades da integração regional no norte da América do Sul, Universidade Federal de Sergipe (UFS), Aracaju, 2007.
- MERCHER, Leonardo. *Paradiplomacia do Rio de Janeiro: variáveis explicativas à política externa de uma cidade*. Tese de Doutorado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná em 16 de dez. 2016. Disponível em: < <http://www.cienciapolitica.ufpr.br/ppgcp/wp-content/uploads/sites/4/2017/02/Tese-Leonardo-M%C3%A8rcher.pdf> > . Acesso em: 15 de abr. 2018.
- MILNER, Helen; KEOHANE, Robert. *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- MILNER, Helen. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- ONUJI, Janaina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge. *Paradiplomacia e Relações Internacionais: a experiência da cidade de São Paulo*. São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais, USP, Série Working Paper, maio de 2013.
- RATTON SANCHEZ, Michelle; SILVA, Elaine; CARDOSO, Evorah; SPECIE, Priscila. *Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988)*. Curitiba: Revista Sociologia Política, n. 27, nov. 2006, p. 125-143.
- RIBEIRO, Maria Clotilde Meireles. *Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras*. Salvador: EDUFBA, 2009, p. 69-136.
- ROSENAU, James. *The premises and promises of decision-making analysis*. Nova York: Contemporary Political Analysis, Free Press, 1967, p. 189-211.
- ROSENAU, James. *Turbulence in world politics*. Nova Jersey: Princeton University Press, 1990.
- SALOMÓN, Mónica. *Teorias e enfoques das Relações Internacionais: uma introdução*. Curitiba: Intersaberes, 2016.





- SALOMÓN, Mónica. *Cooperação sul-sul e sul-norte de cidades*. In: Seminário Internacional Agendas e Atores: perspectivas do Norte e do Sul, Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, PUC-Rio, 08-09 de set. 2011. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=hLMZjYOIx8I> > . Acesso em: 25 de abr. 2018.
- SALOMÓN, Mónica. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos (Org.). *Política Externa Brasileira: a prática das políticas e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2012a, p. 269-300.
- SALOMÓN, Mónica. *Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira?* Rio de Janeiro: Mural Internacional, v. 3, n. 2, 2012b, p. 9-15.
- SALOMON, Mónica; NUNES, Carmen. *A Ação Externa dos Governos Subnacionais no Brasil: Os Casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um Estudo Comparativo de Dois Tipos de Atores Mistos*. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, v. 29, n. 1, 2007, p. 99-147.
- SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Leticia. *Análise de política externa e política externa brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos*. Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional, v. 56, 2013, p. 40-59.
- SÁNCHEZ, Fernanda. *A Reinvenção das cidades na virada do século: agentes, estratégias e escalas de ação política*. Curitiba: Revista de Sociologia e Política, ed. Cidade e Poder, n. 16, jun. 2001, p. 31-49.
- SARAIVA, Enrique. O Conceito de Política Pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) *Políticas Públicas: Coletânea*, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública, 2007, p. 19-42.
- SASSEN, Saskia. *Sociologia da globalização*. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- SEGURA, Caterina García. La participación de las comunidades autónomas españolas en las relaciones internacionales. Reflexiones sobre la presencia internacional de las comunidades autónomas históricas: Cataluña, Galicia y el País Vasco. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria; MARIANO, Marcelo (Org.) *A dimensão subnacional e as Relações Internacionais*. São Paulo: Educ/Unesp/EdUSC/FAPESP, 2004.
- SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the study of Federated States as Foreign Policy Actors. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis (Org.) *Federalism and International Relations: The role of subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 34-53.
- SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, dez. 2006.





- VAINER, Carlos. Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia (Org.) *A cidade do pensamento único; desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 105-120.
- VIGEVANI, Tullo. *El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales em Brasil*. Integración & Comercio, n. 21, 2004, p. 27-46.
- WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill, 1979.
- WENDT, Alexander. *Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics*. *International Organization*, 46 (spring), 1992, p. 391-425.
- WHITE, Brian. *The European Challenge to Foreign Policy Analysis*. *European Journal of International Relations*, 1999, p. 35-66.





Ideologia explica tudo? O embate no legislativo brasileiro em matérias de política externa¹

Ideology explains everything? The clash in the brazilian legislative branch on foreign policy matters

DOI: 10.21530/ci.v13n2.2018.764

Rodrigo Santiago²

Resumo

De acordo com a literatura especializada, a unidade entre os partidos políticos aumenta a credibilidade da política externa, na medida em que o presidente não fica dependente de ciclos majoritários dentro do parlamento. Essa seria uma estratégia utilizada para afastar o perigo de um oponente estrangeiro explorar as disputas partidárias da arena doméstica em negociações internacionais em situações de crise. No entanto, em algumas circunstâncias, percebe-se momentos de embates que podem ser lidos, majoritariamente, como disputas ideológicas, mas também, a partir da clivagem governo *versus* oposição e dos interesses federativos dos congressistas. Este trabalho foca nas discussões em plenário e nos pareceres contrários — momentos de conflito — no Congresso Nacional brasileiro entre os anos de 1988 e 2014. Utilizou-se o método da análise de conteúdo e da técnica da análise de correspondência para explicar esse cenário.

Palavras-chave: Política Externa; Legislativo; Ideologia; Governo *versus* Oposição; Interesses Federativos.

Abstract

According to the specialized literature, the unity among the political parties increases the credibility of foreign policy, since the President is not dependent on majority cycles within the Parliament. That would be a strategy used to ward off the danger of a foreign opponent

1 Este artigo é parte integrante da minha tese de doutorado, a qual teve o auxílio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Fica registrado, também, os meus agradecimentos aos pareceristas anônimos da Revista Carta Internacional que contribuíram para o aprimoramento deste *paper*.

2 Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).
Contato: rodrigossantiago_18@hotmail.com.

Artigo submetido em 17/02/2018 e aprovado em 25/06/2018.





explore the partisan disputes in the domestic arena in international negotiations in crisis situations. However, in some circumstances, moments of clashes that can be read, mostly, as ideological disputes, but also from the government versus opposition divide and federal interests of congressmans. This work focuses on discussions in the plenary and in the contrary opinions — moments of conflict — the Brazilian National Congress between the years of 1988 and 2014. Used the method of content analysis and correspondence analysis technique to explain this scenario.

Keywords: Foreign Policy; Legislative Branch; Ideology; Government *versus* Opposition; Federative Interests.

Introdução

A maneira como os poderes legislativos funcionam é um fenômeno de grande interesse dos politólogos, visto que ela ajuda a entender as democracias representativas. No caso específico das democracias localizadas na América Latina, há uma grande quantidade de estudos empíricos que tentam explicar as consequências e os determinantes do comportamento legislativo na formulação das políticas públicas em geral. Entretanto, ainda são poucos os esforços para se compreender a atuação dos parlamentares latino-americanos em política externa, em particular.

Dos diversos tipos de matérias que tramitam nos parlamentos, especificamente, no brasileiro, as de política externa possuem características que tornam as interpretações sobre a sua formulação e implementação díspares. A diferença fulcral entre a política interna e a internacional está no paradigma clássico (realismo) das relações internacionais em que, para o primeiro caso, há um Estado-nação soberano capaz de legislar e garantir a ordem dentro das suas fronteiras, no segundo, temos a ausência de uma entidade supranacional, sendo o sistema internacional anárquico. Logo, a unidade partidária em temas de política externa pode ser percebida como uma estratégia de segurança nacional, importante em tempos de ameaças e incertezas no ambiente externo. A unidade entre os partidos políticos aumenta a credibilidade da política externa, de acordo com a literatura da área, na medida em que o presidente não fica dependente de ciclos majoritários dentro do Legislativo. Além disso, a coesão entre os partidos torna mais difícil um oponente estrangeiro explorar as disputas partidárias da arena doméstica em negociações internacionais em momentos de crise ou conflito.





Entretanto, para o Congresso Nacional — entre os anos de 1988 e 2014 —, há indícios de embates ideológicos nas discussões em plenário e nos pareceres contrários elaborados. Não está se afirmando que os parlamentares brasileiros sejam altamente combativos nesse tipo de matéria, mas que há alguns temas e momentos que chamam mais a atenção de tais parlamentares e da sociedade, fazendo com que haja uma maior participação dos mesmos. Por meio do método da análise de conteúdo e da técnica da análise de correspondência, busca-se encontrar indícios que corroborem ou não esse quadro. Além dessa introdução, o artigo é composto de mais quatro seções: (1) uma visão geral sobre o papel dos partidos políticos e suas ideologias; (2) o debate acerca da ideologia partidária no Brasil; (3) uma discussão sobre o papel da ideologia, da clivagem governo *versus* oposição e interesses federativos na análise de política externa; (4) uma parte empírica em que são mostrados os achados da pesquisa; e, por fim, estão as considerações finais.

Partidos e ideologias: uma visão geral

O conceito direita-esquerda é histórico, ele remonta à Revolução Francesa, na reunião dos Estados Gerais, no século XVIII. Aqueles identificados com ideias igualitárias e reformas sociais sentavam-se à esquerda do monarca; por outro lado, os que tinham vínculos com a aristocracia e defendiam ideias conservadoras estavam à direita dele. Já no século XIX, no continente europeu, a diferenciação entre direita e esquerda passa a ser vista como sinônimo para conservadorismo e liberalismo, respectivamente (TAROUCO; MADEIRA, 2013).

Com o desenvolvimento do movimento operário e a expansão do pensamento de Karl Marx, o conteúdo proposto pela esquerda passou a incluir a defesa dos interesses da classe operária. Com as discussões sobre a social-democracia, no final do século XIX, e a Revolução Russa, de 1917, a defesa do capitalismo põe a burguesia na direita (PRZEWORSKI, 1988). Por último, o surgimento do keynesianismo, na década de 1930, e dos Estados de bem-estar social, com políticas de cunho redistributivo, reacendem a dicotomia entre o livre-mercado e o Estado provedor, colocando, também, o liberalismo para a direita (TAROUCO; MADEIRA, 2013). Apesar das mutações de significado que os termos direita e esquerda tomaram nos últimos dois séculos, a afinidade da defesa da igualdade social, herdeira dos princípios socialistas, com a esquerda e da defesa do livre-comércio capitalista





com a direita parece ser uma questão viva e contemporânea. Gabriela Tarouco e Rafael Madeira pontuam que:

O debate acerca da pertinência do uso contemporâneo das classificações ideológicas é bem familiar a quem estuda partidos políticos. Trata-se de saber se as categorias esquerda e direita ainda ajudam a explicar a política no mundo pós-guerra fria. Além disso, em países nos quais o welfare state atendeu minimamente as disputas distributivas, emergem as chamadas questões pós-materialistas, que não correspondem à dimensão Estado-mercado. Ao mesmo tempo, a direita ressurge em vários países europeus com vitórias eleitorais sobre os tradicionais partidos social-democratas, sugerindo que a diferenciação ainda faz algum sentido (TAROUCO; MADEIRA, 2013, p. 149).

Desse modo, as diferenças ideológicas continuam sendo usadas como variável explicativa para analisar desde a lógica das coligações partidárias até as políticas públicas executadas pelos governos. Da mesma forma que a diferenciação ideológica permanece como elemento para classificar as percepções dos eleitores e o seu nível de identificação política.

A identificação de perfis partidários, no debate atual da ciência política, pela sua localização unidimensional tem origem em Anthony Downs (1999). Segundo o autor, as agremiações partidárias se movem ao longo de um *continuum* ideológico formulando propostas de políticas com o objetivo de obter votos. Essa perspectiva pressupõe que os atores políticos em contextos democráticos se orientam de maneira racional, de forma similar a agentes econômicos no mercado. Assim, para alcançar os seus objetivos, partidos procuram maximizar votos e se eleger; governos, maximizar apoio político e se reeleger; e os eleitores, escolher um governo em que as políticas ampliem seus benefícios. Dessa maneira, os partidos formulariam políticas no intuito de ganhar eleições e não o inverso, isto é, não disputam eleições com a meta de implementar políticas (DOWNS, 1999).

Os partidos têm a possibilidade restrita de encaminhar seu apelo eleitoral a um número pequeno de grupos sociais, por isso, cada agremiação formularia sua ideologia de maneira a agradar aquele conjunto específico de grupos. Eles usariam o desenvolvimento de ideologias como um método para angariar votos e ficariam obrigados a alguma honestidade e coerência na consecução de políticas ao longo do tempo. No entanto, cada partido quer agradar a tantos eleitores quanto possível. A consequência lógica disso é que, no final das contas, nenhum partido se prende a uma ideologia de modo rígido demais. A limitação a uma ideologia perante novas situações seria uma ação irracional (DOWNS, 1999).





Para Downs (1999), a posição de cada grupo partidário variaria a partir da expectativa de preferência do eleitor mediano, cujo voto os partidos desejam. Assim, eles se movem racionalmente na escala direita-esquerda para ganhar votos. Como outra via possível de interpretação das escolhas ideológicas dos partidos surge a *saliency theory*, desenvolvida por David Robertson (1976). Para ele, os partidos competem fazendo uso da proeminência de diferentes temas, mais do que pela tomada de várias posições a respeito das mesmas questões.

A partir disso, neste artigo, a noção de identidade partidária será operacionalizada por meio das preferências expressas na atividade parlamentar naqueles temas que geraram algum tipo de intervenção na tramitação dos atos internacionais. Esse enfoque está baseado na teoria das ênfases programáticas de maneira adaptada, pois, não se analisa nem os programas de governo (BUDGE *et al.*, 2001; KLINGEMANN; HOFFERBERT; BUDGE, 1994), nem os manifestos dos partidos políticos (LAVER; BUDGE, 1992; KLINGEMANN *et al.*, 2006; TAROUÇO, 2007), mas sim os pronunciamentos dos parlamentares em plenário, as emendas e os pareceres elaborados por eles. Com isso, pretende-se verificar se os partidos se diferenciam pelas ênfases que dão às várias questões que se colocam.

Visões distintas apresentadas, nesta seção, mostraram que os partidos políticos podem se manifestar como agremiações utilitárias — como a defendida por Downs (1999) — ou como defensores de visões de mundo — de acordo com Robertson (1976). Este *paper* não pretende excluir nenhuma das explicações, pois acredita-se que elas são complementares, apesar de bem diferentes. Diante desse quadro, assume-se que os partidos importam. Entretanto, é necessário precisar como eles se tornam relevantes para o debate e para o artigo, em particular. A seguir, situaremos o Brasil na discussão proposta, mostrando suas especificidades diante do contexto apresentado nas democracias europeias, por exemplo.

Ideologia e partidos políticos no Brasil

No Quadro 1, vê-se os temas que caracterizariam posicionamentos típicos de partidos de direita e de esquerda extraídos dos estudos que focam nesse contínuo de preferências políticas. E que servirá como categorias analíticas na seção empírica.





Quadro 1. Os temas que seriam típicos na comparação direita-esquerda

Direita	Esquerda
Forças Armadas: positivo	Anti-Imperialismo
Liberdade	Direitos Humanos
Constitucionalismo: positivo	Paz
Autoridade Política	Internacionalismo: positivo
Livre-iniciativa	Democracia
Incentivos	Regulação do Mercado
Protecionismo: negativo	Protecionismo: positivo
Ortodoxia Econômica	Economia Controlada
Limitação de Gastos	Nacionalização
Nacionalismo: positivo	Expansão de Gastos
Lei e Ordem	Classe Trabalhadora: positivo

Fonte: adaptado de Klingemann *et al.*, 2006 e Tarouco; Madeira, 2013.

Nessa perspectiva, saber como os congressistas se posicionam em um ou mais temas do Quadro 1 pode ajudar a categorizá-los e, conseqüentemente, ao seu partido como sendo de direita ou de esquerda. É preciso, porém, estar atento para uma correção realizada por Tarouco e Madeira, e adotada por esta pesquisa:

A escala definida pelo *Manifestos Research Group* (MRG) [...], por exemplo, inclui, entre os elementos constitutivos da posição política de esquerda, a defesa do internacionalismo e a busca da paz entre países, e, entre elementos constitutivos da posição política de direita, entre outras coisas, a defesa do constitucionalismo e de liberdades e direitos humanos. Tais critérios fazem pouco sentido na política de países ex-colônias, que não passaram pelos mesmos processos históricos revolucionários que moldaram as visões de política nos países europeus (TAROUCO; MADEIRA, 2013, p. 157).

De acordo com André Singer (2002), no Brasil, não é o tema da igualdade que diferencia a esquerda da direita, como em outros países. Aqui, o que provoca a clivagem são os meios empregados para alcançá-la. A direita tenderia a reforçar a autoridade do Estado, no intuito de que a busca da igualdade não implique em perda da ordem. Por outro lado, a esquerda criticaria tal autoridade, principalmente quando ela reprime os movimentos sociais/igualitários. Nesse sentido, o espectro direita-esquerda tem que considerar as contradições inerentes ao papel do Estado na sociedade.





Ainda sobre esse aspecto, Tarouco e Madeira (2013) explicam que a escala apresentada pelo *Manifesto Research Group* (MRG) inclui categorias que não fazem sentido na realidade brasileira. Por exemplo, por conta da experiência ditatorial, iniciada na década de 1960, e da transição democrática dos anos de 1980, a esquerda brasileira incorpora bandeiras que o MRG identifica como sendo de direita: liberdade, direitos humanos e constitucionalismo. Pela mesma razão, a defesa da democracia, que é apontada como comum à esquerda, no Brasil, aparece no discurso de todos os partidos que surgiram no período da reabertura política, o que não impede, por parte da direita, a defesa das Forças Armadas.

Alguns pesquisadores utilizam os resultados das votações em plenário para concluir sobre a posição ideológica das bancadas dos partidos políticos. Entretanto, esquecem que essa relação não pode ser direta. Não se pode excluir dessas decisões o caráter estratégico da sobrevivência política ou a relação entre coalizão governista e oposição (MADEIRA; TAROUCO, 2011).

Em pesquisa comparativa, André Marengo e Miguel Serna entendem que o eixo direita-esquerda é uma relevante dimensão na organização do regime e dos partidos políticos dos três sistemas multipartidários analisados (Brasil, Chile e Uruguai). Os autores consideram que, de fato, existem partidos de esquerda e de direita e com representação nos sistemas partidários escolhidos. Mas, sobre as dificuldades de conceituar tal clivagem entre as agremiações, eles enfatizam que:

As decisões que dizem respeito à delimitação da esquerda e da direita não estão isentas de dificuldades. Desde sua definição originária na Europa, passando por múltiplas transformações históricas posteriores — principalmente depois de 1989 —, os termos “esquerda” e “direita” têm significado polissêmico, apresentando pelo menos duas dimensões diferentes, muitas vezes superpostas em seu sentido histórico. A primeira é espacial-situacional, uma vez que a polarização esquerda-direita definiu em forma dicotômica as posições relativas de cada ator dentro de um sistema político historicamente determinado — com clivagens sociais e políticas diversas. A segunda é de ordem ideológica, que concerne aos valores e às crenças de doutrinas políticas, podendo ser dividida entre correntes favoráveis ao igualitarismo e à mudança social (por exemplo, socialistas, comunistas, social-democratas etc.) e os partidários da liberdade individual e da ordem social (como liberais, conservadores, entre outros) (MARENCO; SERNA, 2007, p. 94-95).

Apesar das dificuldades apontadas pelos trabalhos que tratam da ideologia como elemento explicativo para a execução de políticas, todos enfatizam a





importância de tal variável. Desse debate, formula-se o objetivo e a hipótese de trabalho. A meta é analisar a atuação parlamentar, focando na clivagem governo *versus* oposição, partidos políticos (ideologia) e interesses federativos das bases eleitorais e seus impactos na tramitação dos atos internacionais. Nesse sentido, tem-se como hipótese que: a ideologia de fato divide os partidos políticos em *clusters*, mas é preciso estar atento à relação governo x oposição e aos interesses federativos para poder explicar a tramitação dos atos internacionais.

Análise de política externa e ideologia política: entre a clivagem governo *versus* oposição e os interesses federativos

Nos subitens a seguir, será feito um levantamento de como as três variáveis de interesse do estudo — ideologia política, clivagem governo x oposição e interesses federativos — podem interferir na dinâmica legislativa em política externa. Pesquisas têm mostrado o elevado peso da orientação partidária no comportamento legislativo em política externa. Os resultados também mostraram que o federalismo, em algumas circunstâncias e para certos casos, complementa a explicação. Esses achados aproximam a dinâmica legislativa em política externa da dinâmica da política doméstica. Durante algum tempo, os autores brasileiros estiveram presos ao argumento da omissão ou abdicação dos parlamentares frente ao Executivo — no tocante à política externa³. Entretanto, estudos iniciados no final dos anos 2000 mostraram que, se o intuito era entender e explicar a atuação congressual na dimensão dos atos internacionais, se fazia necessário incorporar novos conceitos e teorias que fossem além da área das relações internacionais. Diante desse quadro, surgem teorias que ora focam no ator político como um maximizador das suas chances de reeleição e ora dão ênfase aos conteúdos programáticos a partir da proeminência de alguns temas. A verdade é que as análises podem ser frutíferas caso aliadas, desde a perspectiva ideológica até a pragmática das coalizões governistas e dos interesses federativos.

Ideologia partidária e clivagem governo *versus* oposição

A ideologia dos partidos políticos é uma variável explicativa para o comportamento dos legisladores em grande parte dos estudos que focam nas

³ Para detalhes sobre o assunto, ler Rodrigo Santiago (2016).





políticas públicas em geral (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2007; POOLE; ROSENTHAL, 1997; LEONI, 2000). O argumento central dessas pesquisas é que existe uma correlação entre a posição dos partidos políticos dentro do espectro ideológico direita-esquerda e o voto dos congressistas. Um elemento fundamental que sustenta esse raciocínio é a coesão partidária, ou seja, a identificação de uma clara influência das escolhas dos partidos políticos no voto individual dos parlamentares (HAGER; TALBERT, 2000).

Pesquisa realizada por Jean-Philippe Thérien e Alain Noel (2000) exemplifica bem como os partidos políticos podem influenciar na tomada de decisão governamental. Ao comparar 16 países membros da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), o estudo tentou entender se parlamentos formados por partidos de diversos matizes (socialistas, social-democratas, liberais, religiosos, dentre outros) têm maior afinidade a empenhar uma boa parcela do PIB nacional em ajudas humanitárias externas. Com base nesse problema, os autores concluíram que os Estados em que os governos são formados por partidos de origem social-democrata investem mais em ajuda externa do que os governos liberais. Claramente, a ideologia partidária seria uma *proxy* para explicar as políticas públicas domésticas, mas também, a política internacional.

Nessa mesma linha de raciocínio, Gary Marks *et al.* (2006) investigam a competição partidária no processo de integração regional europeu. Os pesquisadores localizam os partidos nas duas dimensões clássicas do espectro ideológico (direita-esquerda) e as dimensões (liberalismo-ambientalismo) *versus* (tradicionalismo-nacionalismo). Como achado principal, encontram relação entre o posicionamento dos partidos quanto a apoiar a integração regional nos seis aspectos citados. Além disso, notaram que as associações se invertem a depender se os partidos são do Leste ou Oeste da Europa.

Por outro lado, os trabalhos sobre política comercial que analisam a atuação dos grupos de pressão indicam que é irrelevante a ideologia partidária com relação à temática (RAY, 1981). O argumento é: se a política comercial é consequência das preferências e influências dos grupos de interesses, a ideologia dos partidos políticos é pouco importante, pois cada partido tende a representar vários grupos sociais com diferentes preferências. Na mesma linha, Gene Grossman e Elhanan Helpman (1994) afirmam que setores econômicos organizados em *lobbies* dominam a política comercial, fazendo com que os partidos tenham diminuta relevância. Pesquisas mais recentes examinaram o posicionamento dos partidos políticos sobre tais questões em 25 países desenvolvidos, grande parte deles membros da OCDE,





no período compreendido entre 1945 e 1998. O principal achado foi a existência de um forte impacto dos partidos políticos, principalmente, no que tange à lógica direita-esquerda (MILNER; JUDKINS, 2004).

Na América do Sul, Pedro Feliú Ribeiro, Manoel Pereira Neto e Amâncio Oliveira (2007) encontraram que a ideologia partidária, no caso do Chile, tem o poder preditivo para a formação das preferências dos deputados em temas de política comercial, mesmo se controlada por interesses locais. Outros achados de Pedro Feliú Ribeiro (2012) são que, na comparação entre os seis países do estudo (Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai e Peru), existe uma baixa diferenciação do comportamento legislativo em assuntos internos e externos. E a disposição ideológica dos partidos políticos relaciona-se com o binômio governo-oposição enquanto elementos explicativos dos votos dos parlamentares da região, independentemente da temática. Ele ressalta que algo parecido ao *bipartisanship*⁴ norte-americano parece não fazer sentido nos casos selecionados. Ribeiro (2012) argumenta que os partidos políticos têm posições diferentes a respeito da implementação e execução da política externa. Portanto, a formação das preferências internacionais não pode ser entendida como suprapartidária. Comparativamente ao termo *bipartisanship* baseado na experiência estadunidense, o autor afirma que nos países latino-americanos não há a ocorrência de um *multipartisanship*, ou seja, legislaturas multipartidárias em que maiorias partidárias votam fechado nas políticas de cunho internacional.

Por outro ângulo de análise, Simon Hix e Abdul Noury (2011) enfatizam que a primeira característica a ser levada em consideração para a análise dos votos dos parlamentares em distintos contextos institucionais é a batalha entre os legisladores pertencentes ao governo ou à oposição, independentemente da opção (preferência) política em si. Os integrantes da oposição tendem a se colocar de maneira contrária ao governo, muito mais para sinalizar a sua postura de oposição do que para demonstrar descontentamento com alguma proposta legislativa em particular.

Na maioria dos países latino-americanos, o presidente tem forte controle sobre a distribuição de recursos e cargos e, por isso, sobre a agenda política,

4 No caso dos Estados Unidos é caracterizado por: 1) Unidade em assuntos externos, ou seja, apoio político dos dois principais partidos do país; e 2) Práticas e procedimentos tomados com o objetivo de atingir a almejada unidade. Dessa forma, o grau de polarização entre os democratas e republicanos se mostraria diferente quando comparada as votações de questões domésticas e internacionais, estando o primeiro caso sujeito às forças centrífugas da polarização, e o segundo, guiado pelas forças centrípetas do *bipartisanship* (MCCORMICK; WITTKOPF, 1990; KEGLEY; WITTKOPF, 1995).





sendo capaz de atrair o apoio dos congressistas ao redor das suas propostas legislativas. Hix e Noury (2011) enfatizam que a dimensão governo-oposição, em muitos casos, pode estar ligada à divisão ideológica do tipo direita-esquerda. No caso do sistema latino-americano, é comum os estudos argumentarem sobre a relevância do *continuum* direita-esquerda enquanto organizador da política, facilitando a transmissão de informação aos eleitores no momento da competição política. Desse modo, a ideologia dos partidos políticos também está presente enquanto variável explicativa para entender a participação parlamentar no debate sobre política externa.

Esse debate não é consensual, por exemplo, para César Zucco Jr. (2009), esquerda e direita ainda tem a ver com maior ou menor intervenção do Estado na economia, entretanto, houve uma considerável retração dos posicionamentos mais à esquerda. Na verdade, o autor levanta a tese de que a ideologia jamais tenha sido uma *proxy* forte de comportamento. Segundo ele, a questão continua em aberto por problemas de ordem empírica para os anos dos mandatos do ex-presidente Lula, quando as coalizões de governo foram ideologicamente incoerentes, podendo assim se distinguir ideologia de pragmatismo político. No caso da 53ª legislatura estudada, Zucco Jr. (2009) afirma que a principal clivagem é mesmo entre oposição e governo, e não direita e esquerda. Esse achado corrobora a ideia de que, quando há disputas entre as preferências ideológicas dos congressistas, os incentivos gerados pelo Executivo tendem a ser preponderantes.

Criticamente, Tarouco e Madeira (2015) apontam que um certo grupo de pesquisadores enfatizam a alta fragmentação do sistema partidário brasileiro, a heterogeneidade das coligações e o personalismo na escolha eleitoral como alguns dos fatores que indicam que os partidos políticos no país não possuem ideologia definida. Entretanto, ironicamente, existe uma grande quantidade de classificações na literatura da ciência política (KINZO, 1993; MELO, 1999; MAINWARING, MENEGUELLO e POWER, 2000; AMORIN NETO, 2000; MARENCO, 2001; RODRIGUES, 2002; ZUCCO JR., 2009; 2011) que distinguem as agremiações em direita, centro ou esquerda. Os trabalhos que enfatizam essa volatilidade ou inconsistência ideológica baseiam suas conclusões no comportamento dos parlamentares nas votações nominais em plenário. Porém, como salienta Peter Mair (2001), ideologia não se confunde com posições defendidas em relação a políticas específicas, logo, resultados pautados em votações nominais podem ser apenas preferências — de sobrevivência política — imediatas e não ideológicas.





Desse mesmo ponto de vista, Eduardo Leoni (2002) afirma que não é difícil ver políticos, jornalistas, acadêmicos e cidadãos usarem conceitos espaciais para identificar as posições dos atores políticos. A teoria espacial dos votos é uma tentativa de sistematização desse pensamento. Ela tem como fundamento a ideia de que as preferências individuais e as políticas podem ser indicadas como pontos em um espaço. A lógica é que os atores dão mais valor/preferem as políticas mais próximas, em detrimento daquelas que se encontram mais distantes dos seus pontos ideais. Para o caso norte-americano, podemos dizer que:

Um liberal dos dias de hoje [...] provavelmente apóia um aumento no salário mínimo; [...] é contra o uso de força no estrangeiro; apóia programas compulsórios de ação afirmativa; e apóia o financiamento federal de programas seguro-saúde e creches. De fato, saber se um político se opõe a um aumento do salário mínimo é suficiente para predizer, com razoável confiabilidade, a opinião do político em muitas questões aparentemente desconexas (POOLE; ROSENTHAL, 1997, p. 11 apud LEONI, 2002, p. 372).

O entendimento da política externa enquanto matéria sujeita a disputas político-ideológicas evidencia a importância da inclusão das preferências partidárias nas pesquisas sobre formulação da política externa na América Latina (OLIVEIRA; ONUKI, 2010). Dada a relevância das variáveis ideologia do partido político e pertencimento à coalizão de governo, pode-se concluir que, a depender da configuração partidária, presidentes podem ter dificuldade para levar a cabo suas agendas internacionais. Em ambientes de governo dividido e alta polarização ideológica, é esperado que os legislativos sul-americanos ajam como importantes *veto players* da política externa presidencial. Nesse sentido, parece sensato supor a antecipação, por parte do presidente, das preferências do legislador mediano na formulação da política externa. Por isso, neste trabalho, utiliza-se a ideologia e a clivagem governo *versus* oposição como complementares e não como visões antagônicas.

Interesses federativos

Há ainda um terceiro elemento que se junta à ideologia partidária e à clivagem governo x oposição: são os interesses federativos. Cheryl Schonhardt-Bailey (2006) procurou compreender a razão de uma parcela do Partido Conservador britânico





ter optado por desafiar o partido e gerar, em 1846, a remoção da legislação que protegia os produtores de trigo. Ainda mais que grande parte do apoio partidário era oriundo exatamente dos agricultores sensíveis, portanto, à livre-concorrência de importados. Estudando as bases distritais dos parlamentares dissidentes, a autora concluiu que a gênese da alteração de posição está ligada a uma mudança nas próprias *constituencys*. Além dos bens agrícolas, os distritos passaram a produzir bens manufaturados. Essa mudança na cadeia econômica promoveu uma heterogeneização na base de suporte do Partido Conservador, que também passou a lutar pela abertura econômica e pela internacionalização. Logo, os interesses econômicos da base eleitoral de uma parcela do partido teriam prevalecido sobre a sua ideologia primária. Em outras palavras, os fatores determinantes da indisciplina partidária seriam de ordem local, bem como econômica (os *lobbies*), elementos que passaram a ser mais importantes para a sobrevivência dos parlamentares envolvidos do que a ideologia partidária.

Os acadêmicos que relacionam o federalismo à política externa afirmam que os parlamentares de diferentes regiões possuem interesses distintos não só em questões internas, mas também em temas internacionais. Assim, cada ente federativo teria suas particularidades a partir dos seus vínculos com o exterior. Porém, há os que afirmam que, independentemente dos interesses locais, os congressistas seguiriam fiéis aos seus princípios político-partidários. Oliveira chama atenção para o seguinte:

As especificidades sub-regionais podem ser, do ponto de vista substantivo, determinadas por qualquer arena das relações internacionais, tais como comércio, defesa, segurança, meio-ambiente e assim sucessivamente. A título de exemplo, os estados podem ter interesses distintos na área tributária, a depender se são estados exportadores ou não, em uma legislação como a Lei Kandir sobre isenção de impostos para os exportadores. No campo da segurança sub-regional, as realidades dos estados amazônicos e do Centro-Oeste tendem a ser distintas das demais por conta de questões de fronteira (migração, tráfico de ilícitos, segurança pública e etc). No campo do comércio internacional pode-se dizer que os estados do norte do país tendem a ter vínculos comerciais distintos das demais unidades da federação com os países da região andina, por razões locais e logísticas. Do mesmo modo, os estados do Sul podem manter vínculos comerciais mais intensos com os países do cone sul, pelas mesmas razões supra-citadas. Além das questões locais e logísticas, os estados diferenciam-se em relação a suas matrizes produtivas o que reforçaria comportamentos diferenciados dos seus legisladores (OLIVEIRA, 2013, p. 36).





Das várias contribuições do trabalho de Amâncio Oliveira (2013), duas merecem destaque. A primeira é o fato de ter mostrado o elevado peso da orientação partidária no comportamento legislativo em política externa. E, segunda, os resultados também mostraram que o federalismo, em algumas circunstâncias e para certos casos, complementa a explicação baseada na disciplina partidária. Esses achados aproximam a dinâmica legislativa em política externa da política doméstica, como também incorpora novos conceitos e teorias para além da área das relações internacionais para ajudar a entendê-la.

Dados qualitativos

O método da análise de conteúdo consiste no tratamento quantitativo para dados qualitativos. A partir da classificação de uma quantidade considerável de unidades textuais (palavras, expressões, frases), compartimentamo-las em categorias de acordo com o seu significado (BARDIN, 2006). Posteriormente, as relações são quantificadas, e, a partir disso, são produzidas inferências válidas para o texto inicial. A ideia é que a medida da presença de uma determinada categoria espelhe a relevância conferida a ela no texto em geral. A seguir, é explicada a amostra e as categorias analíticas, como também, discute-se preliminarmente os resultados das análises de correspondência.

Corpus da pesquisa, categorias e análise descritiva dos dados

A pesquisa contou com a utilização do software QDA Miner versão 4.1.23 para a elaboração do *corpus* da pesquisa. Esse *corpus* contém 112 discursos que foram extraídos da matriz construída no SPSS para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal durante os anos de 1988 e 2014. Foram analisados os textos produzidos pelos parlamentares nos momentos em que eles atuaram durante a tramitação dos atos internacionais dentro do universo amostral. Desse total de 112 discursos, emendas, pareceres contrários, 81 (72,3%) foram proferidos por deputados federais e 31 (27,7%) por senadores. O objetivo dessa análise é entender a razão das intervenções, os pontos de vista e as diferenças ideológicas que possam surgir, também, no debate da política externa.





Com isso, não se está falando sobre um ativismo parlamentar na matéria, mas se quer explicar por que houve divergências entre os membros do Congresso Nacional brasileiro. O intuito dessa subseção da pesquisa é averiguar o impacto da variável ideologia, como também o impacto da dicotomia governo *versus* oposição e dos interesses federativos. Não à toa, foi realizada uma discussão teórica prévia sobre esses elementos. Com o auxílio da *saliency theory*, elaborou-se um quadro com os domínios que foram utilizados para a análise dos textos coletados. Assim, tem-se 8 domínios que são: 1) Relações Exteriores⁵; 2) Liberdade e Democracia; 3) Sistema Político; 4) Economia; 5) Bem-Estar e Qualidade de Vida; 6) Estrutura da Sociedade; 7) Questão Indígena e Segurança Amazônica; e 8) Tramitação dos Atos Internacionais e Fiscalização do Congresso.

Vários partidos, durante os 26 anos que a pesquisa cobre, se posicionaram sobre os temas da política externa, nos discursos em plenário, através de emendas e pareceres contrários. Entretanto, vale o destaque para os considerados pela literatura especializada como os quatro grandes partidos e que mais participaram dos debates: PT (25%), PSDB (17%), PMDB (11,6%) e PFL-DEM (11,6%). Além disso, essa participação de 65,2% dos partidos supracitados pode ser explicada pelo fato de eles terem feito parte diretamente dos governos eleitos para o Executivo federal no período que abrange a análise e, como já discutido, a variável governo x oposição é fundamental para que os membros das bancadas no parlamento se posicionem a favor ou contrários às políticas.

Esse também é o momento para esclarecer alguns aspectos metodológicos. Na mesma amostra (112 casos), que pode ser vista no Gráfico 1 em porcentagens: 1) há casos de *missing* (sem informação — 5,4%), isto é, se teve acesso ao material textual, mas não foi possível identificar o seu autor e, portanto, o partido/ideologia do deputado/senador; e 2) há o material dos parlamentares “sem partido”, que são três — os deputados Fernando Gabeira⁶, Babá⁷ e Luciana Genro⁸.

5 Essa dimensão subdivide-se em: 1) imagem do país no cenário internacional; 2) integração latino-americana; 3) Estados Unidos; 4) Paraguai; 5) África; 6) Cuba; e 7) Oriente Médio.

6 Que em discordância com o governo Lula, pede a sua saída do PT em outubro de 2003, e fica temporariamente sem partido.

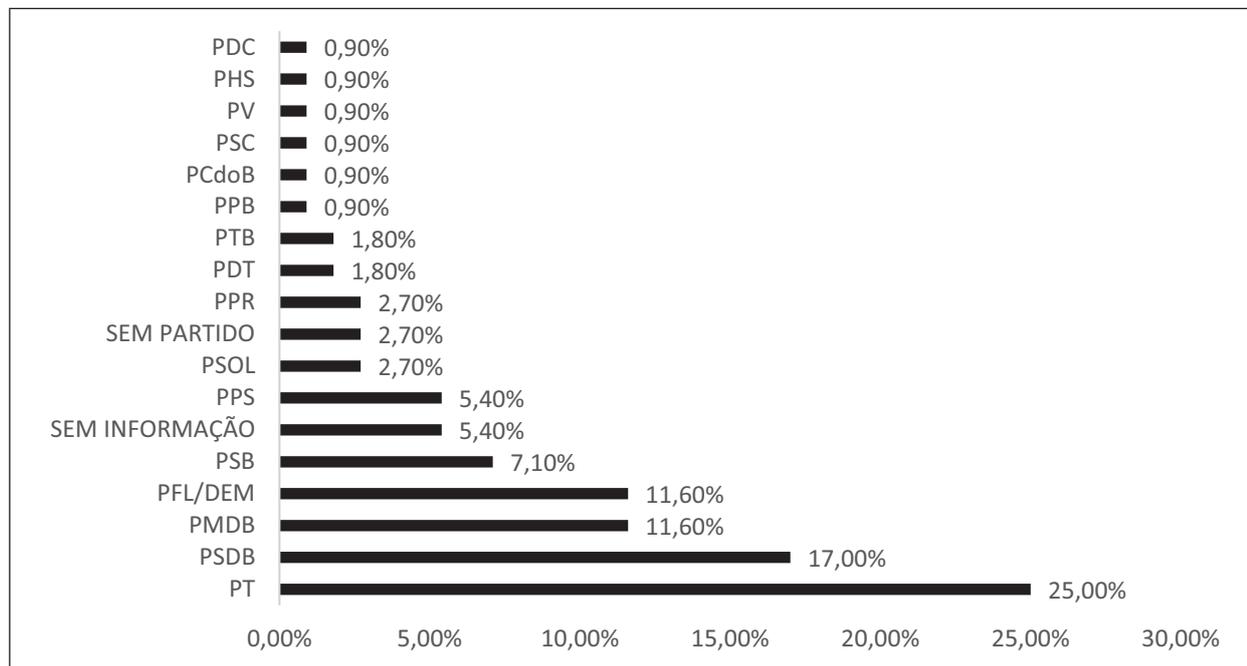
7 Que foi expulso do PT em 2003 e é um dos fundadores do PSOL.

8 Também expulsa do PT em 2003 e, também, uma das fundadoras do PSOL.





Gráfico 1. Porcentagem dos partidos que se manifestaram na discussão na Câmara dos Deputados e no Senado Federal



Fonte: banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas, elaborado em 2015.

Outra nota metodológica diz respeito à categorização dos partidos quanto ao seu pertencimento ideológico. Sabe-se das críticas em alocar as agremiações partidárias dentro do espectro ideológico, entretanto, seguindo Yan Carreirão, classifica-se os partidos da seguinte maneira:

Com base [...] nas classificações formuladas nos estudos de Kinzo (1990), Novaes (1994), Figueiredo e Limongi (1999), Fernandes (1995) e Rodrigues (2002), tomo como definição operacional inicial a seguinte classificação dos partidos no Brasil, no eixo direita-esquerda:

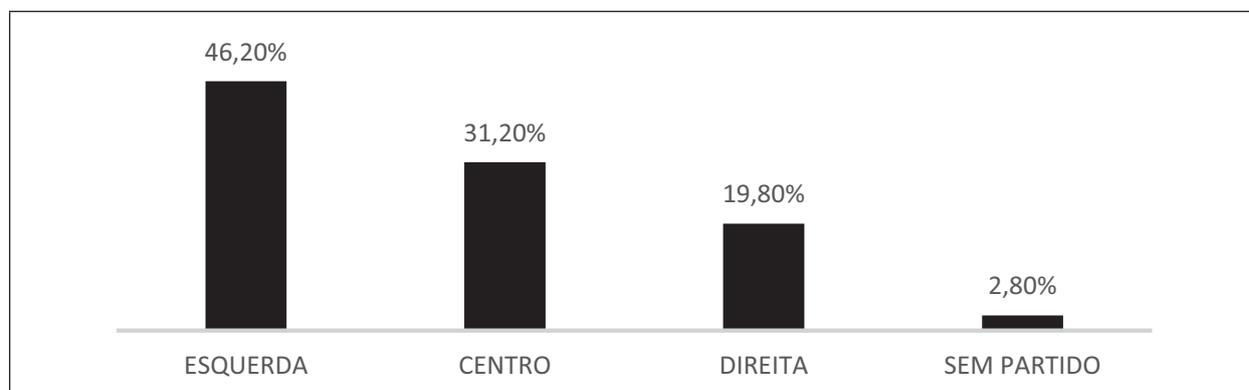
Direita: PP (PPB; PPR; PDS); PFL; PRN; PDC; PL; PTB; PSC; PSP; PRP; PSL; PSD e PRONA. Centro: PMDB e PSDB. Esquerda: PT; PDT; PPS; PCdoB; PSB; PV; PSTU; PCO e PMN (CARREIRÃO, 2006, p. 143).

Porém, como visto no Gráfico 1, algumas legendas aparecem no banco de dados, mas não na classificação de Carreirão (2006), são elas: o DEM — sucessor do PFL e, por isso, o classificamos como de direita; o PSOL e o PHS, a respeito dos quais usamos na classificação as suas próprias autodefinições encontradas nos seus *sites* institucionais — assim, o PSOL está no grupo da esquerda, e o PHS no de centro. No Gráfico 2, vê-se a porcentagem dos textos já classificados a partir do espectro ideológico dos parlamentares. Excetuando os casos em que não tivemos orientação



sobre o seu autor (6), quase metade dos textos são de partidos de esquerda (46,2%), seguidos do centro (31,2%), direita (19,8%) e os sem partido (2,8%).

Gráfico 2. Porcentagem de textos caracterizados pelo espectro ideológico dos parlamentares



Fonte: banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas, elaborado em 2015.

Análise de correspondência: achados

Nesta seção, tem-se como propósito básico analisar a atuação parlamentar focando na ideologia, no governo *versus* oposição e nos interesses federativos das bases eleitorais. Discute-se os resultados das análises de correspondência⁹ executadas a partir dos domínios definidos pela *saliency theory* e sua relação com a ideologia dos partidos políticos. Espera-se que as agremiações localizadas em posições distantes no *continuum* esquerda-direita possuam, também, posicionamentos diferentes quanto aos temas abordados no seus discursos. Isto é, que privilegiem algumas questões/pontos de vista em detrimento de outros.

Para ler os gráficos a seguir, o leitor deverá prestar atenção, inicialmente, nas categorias: direita, centro, esquerda e sem partido. Após isso, o leitor pode identificar em qual quadrante os assuntos se localizam. E, posteriormente, a proximidade dos assuntos tratados com as categorias. Categorias e temas em um mesmo quadrante indicam que o tema faz parte do discurso das categorias verificadas. O objetivo da análise de correspondência é medir o grau de associação de variáveis dispostas de

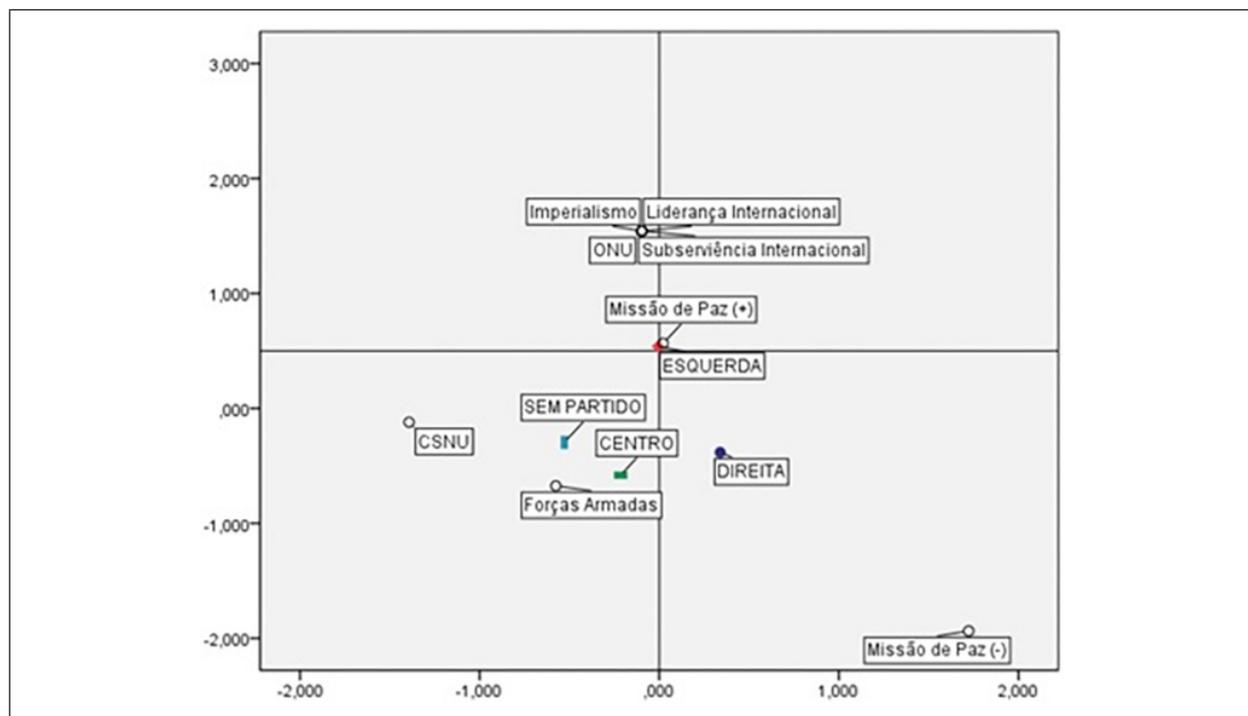
9 Segundo Luiz Augusto Campos (2014, p. 389), “A Análise de Correspondências Simples (ACS) é um recurso para expor em um mapa bidimensional as coocorrências relativas entre as classes de duas variáveis categóricas. A partir de uma tabela de contingência simples, em que duas variáveis são cruzadas, a ACS produz uma ilustração cartográfica das relações existentes entre todas as categorias incluídas. As categorias que mais coocorrem em termos relativos tendem a ser representadas mais próximas e, analogamente, as categorias com menor grau de coocorrência são representadas com uma distância maior entre si. Para definir a magnitude dessas distâncias relativas, a ACS considera as distâncias existentes entre os marginais observados na métrica do qui-quadrado”.



modo gráfico. Assim, quanto mais um tema estiver próximo dos pontos relativos à esquerda, centro, direita ou sem partido, mais eles estarão relacionados.

O Gráfico 3 demonstra o resultado da análise de correspondência para o domínio das relações exteriores, especialmente no tocante à imagem do país internacionalmente. O embate nesse tema girou em torno do envio de tropas brasileiras para uma missão de paz no Haiti. Os parlamentares da direita, centro e sem partido eram contrários ao envio, por isso, estão mais próximos dos temas ligados às Forças Armadas, ao Conselho de Segurança da ONU (CSNU) e às menções negativas sobre a missão de paz. Por outro lado, os partidos de esquerda, encabeçados pelo governo, eram a favor do envio e argumentavam que participar da missão de paz (menção positiva) possibilitaria ganhar capital político e maior liderança internacional frente à ONU. Além disso, os parlamentares de esquerda são mais propensos a focarem suas posições contra a subserviência brasileira frente aos interesses estrangeiros e ao imperialismo.

Gráfico 3. Domínio das Relações Exteriores (Imagem do país no cenário internacional)¹⁰



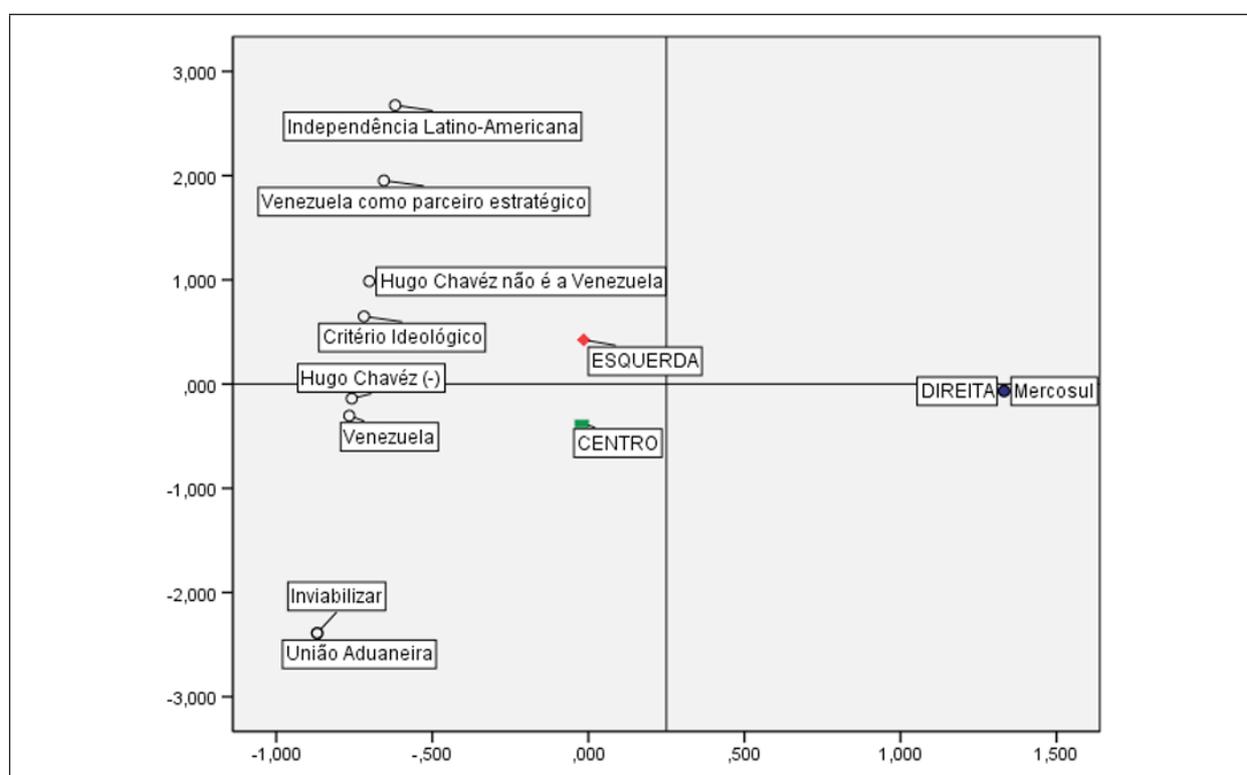
Fonte: banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas elaborado em 2015.

10 A análise de correspondência é uma técnica exploratória criada para examinar tabelas de contingência de dupla e múltipla entradas, por meio de algumas medidas de correspondência entre linhas e colunas. Os *outputs* fornecidos possibilitam entender a estrutura de relações entre as variáveis categóricas das tabelas. As tabelas mais comuns são as de frequências de dupla entrada, onde se tem um caso de análise de correspondência simples. Numa análise de correspondência simples, a tabela de frequências é padronizada (BOUROCHE; SAPORTA, 1982; PEREIRA, 2004), por isso os eixos x e y passam simplesmente a serem denominados de eixo 1 e eixo 2. Por isso, nesse artigo, omitiu-se os nomes das coordenadas x e y. Lembrando também que, em alguns casos, a relação é unidimensional, como na análise da dimensão “Relações Exteriores — Paraguai”.



No domínio das Relações Exteriores — Integração Latino-Americana — Gráfico 4, é possível apreender que: os membros da direita interessam-se pelo Mercosul, principalmente no que tange aos seus interesses liberalizantes; os do centro, no ato da ratificação da entrada da Venezuela no Mercosul, temiam que o presidente Hugo Chávez inviabilizasse a união aduaneira do bloco, daí a menção negativa a ele; e os de esquerda, mais uma vez liderados pelo governo do PT, enfatizavam que os critérios utilizados pela oposição eram ideológicos, pois Hugo Chávez não era a Venezuela e que o ângulo de observação deveria ser o do país como um parceiro estratégico. Além disso, eles também reforçavam a ideia de independência latino-americana com o aprofundamento do processo regional.

Gráfico 4. Domínios das Relações Exteriores (Integração Latino-Americana)



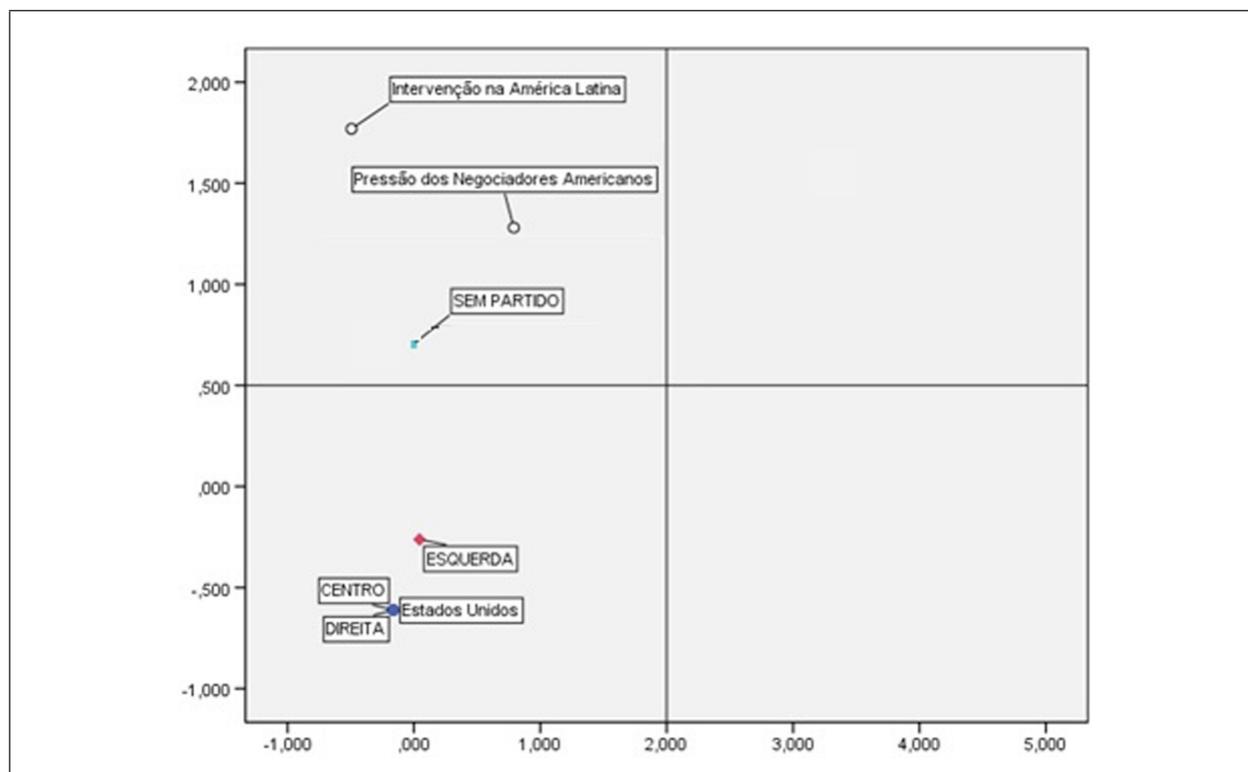
Fonte: banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas, elaborado em 2015.

No Gráfico 5, avalia-se o posicionamento dos parlamentares aos temas ligados aos Estados Unidos da América. Enquanto os partidos de esquerda, centro e direita fazem menções positivas ao país, aqueles que estavam sem partido focam nos temas da intervenção norte-americana na América Latina, bem como na pressão que os negociadores americanos exercem sobre os tomadores de decisão do Brasil. Essa constatação pode ser explicada, pois, como já foi dito, esses indivíduos que fazem parte dos “sem partido” foram aqueles que saíram ou foram expulsos do



Partido dos Trabalhadores em 2003, e que se encontravam mais à esquerda do que a própria agremiação petista.

Gráfico 5. Domínio Relações Exteriores — Estados Unidos da América



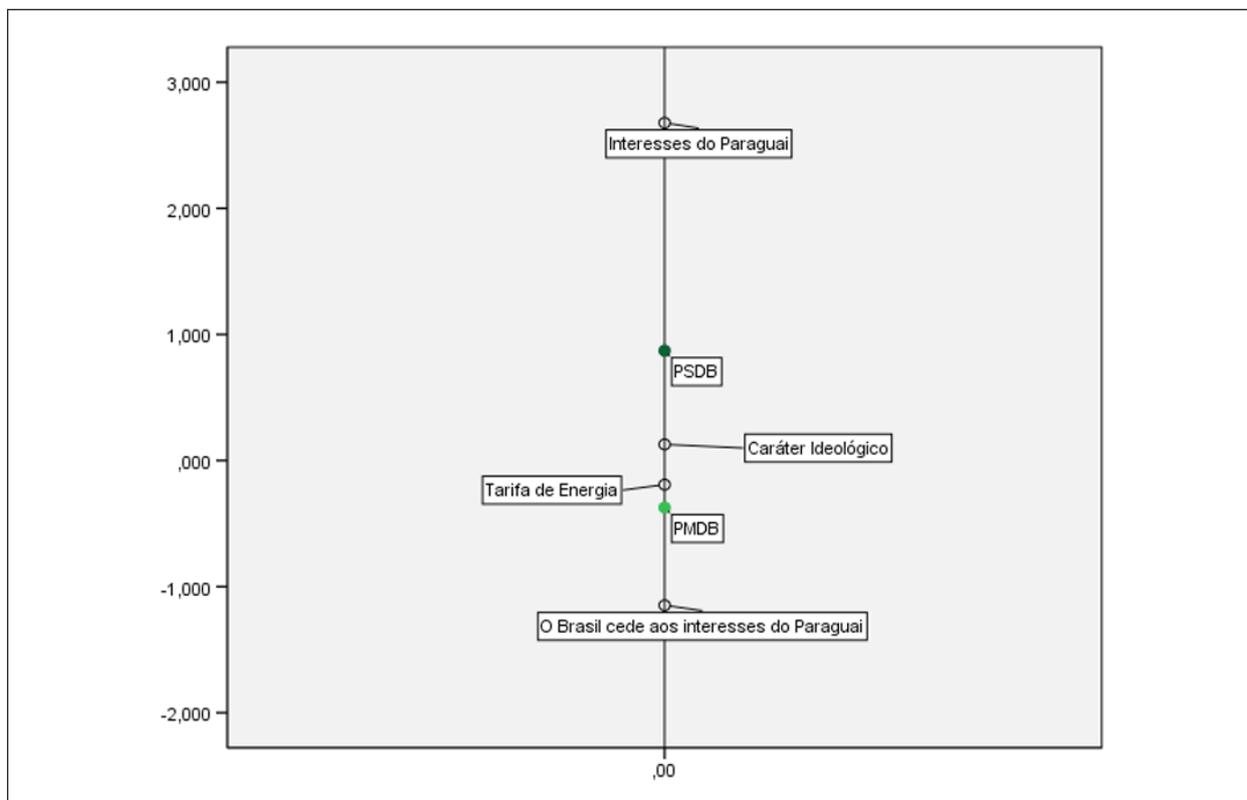
Fonte: banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas, elaborado em 2015.

No caso dos Gráficos 6 e 7, fica visível que a política externa também serve de caminho para a oposição se manifestar. Como só havia dois partidos — ambos categorizados neste trabalho como centro — resolvemos desagrupá-los da categoria ideologia e mostrá-los separadamente. No Gráfico 6, vê-se o caso que envolve a mudança da tarifa cobrada pela Usina de Itaipu. O PSDB — partido de oposição ao governo do PT — e uma ala do PMDB que, apesar de ser governista, era composto por parlamentares que faziam oposição sistemática, focam no fato de o governo ceder aos interesses paraguaios por razões ideológicas, deixando, portanto, que a tarifa cobrada por Itaipu beneficiasse o governo de Fernando Lugo em detrimento do povo brasileiro, como se vê nos discursos. Já no Gráfico 7, os mesmos partidos (PSDB e PMDB) discutem sobre a possibilidade de validação automática dos diplomas de medicina conseguidos por estudantes brasileiros em Cuba. O PSDB foca no fato de os currículos entre os cursos no Brasil e em Cuba serem diferentes e, o PMDB, na questão da indicação política dos discentes, o que resultaria em perda de qualidade dos alunos selecionados.



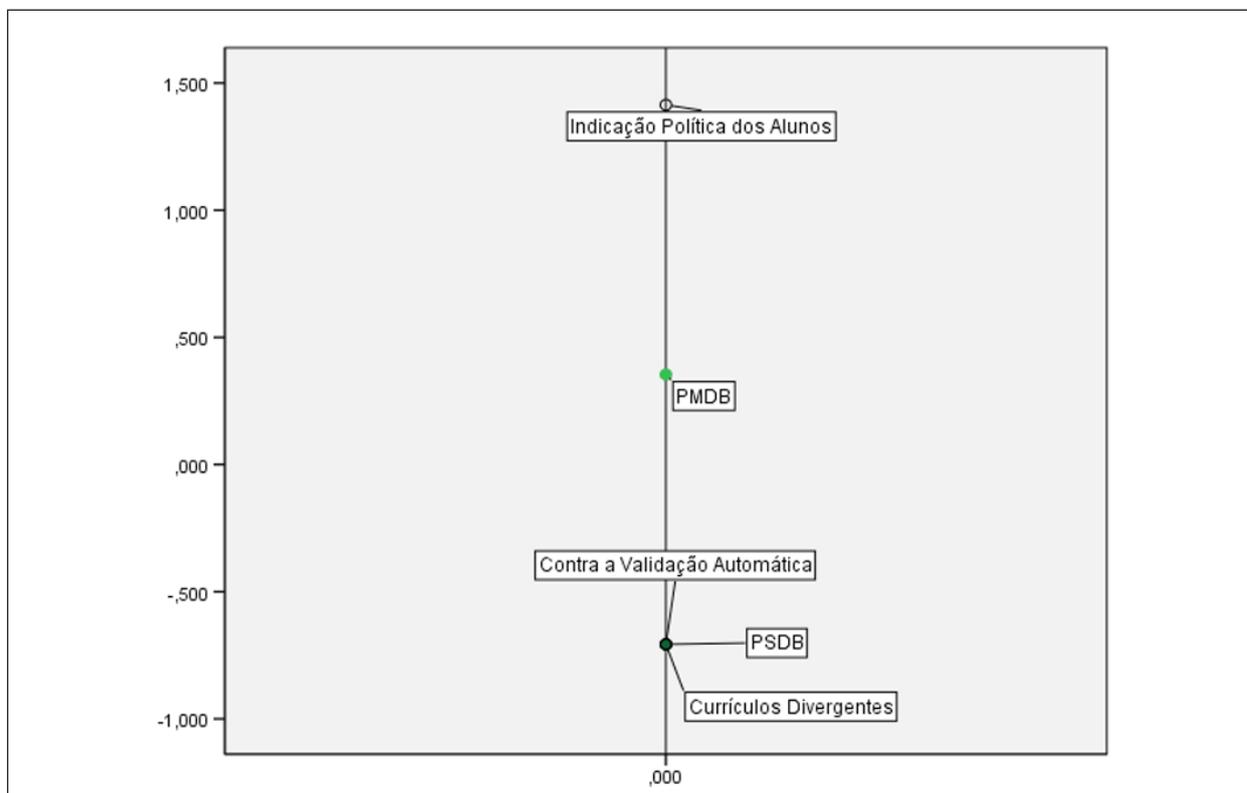


Gráfico 6. Domínio Relações Exteriores — Paraguai



Fonte: banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas, elaborado em 2015.

Gráfico 7. Domínio das Relações Exteriores — Cuba



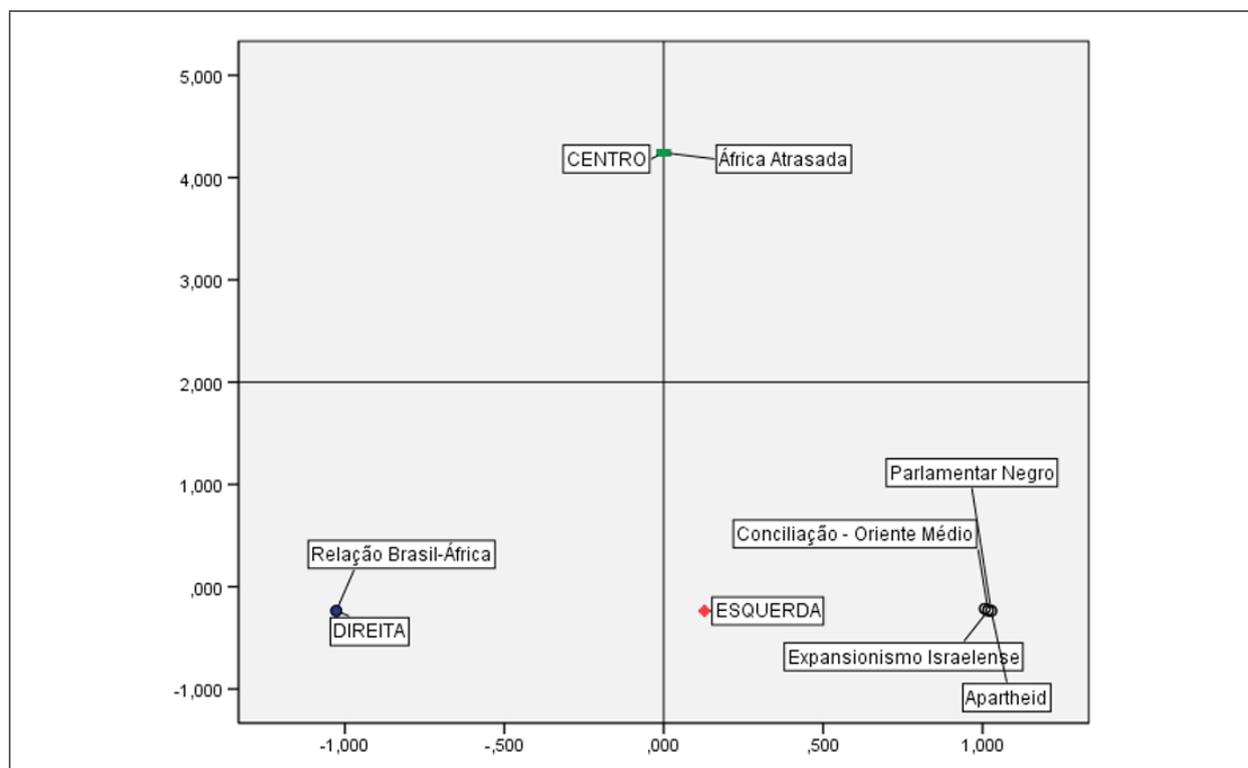
Fonte: banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas, elaborado em 2015.





No Gráfico 8, observa-se como o posicionamento ideológico interfere sobre o que é dito pelos parlamentares. Nele, estão os resultados para a África e o Oriente Médio. No caso da direita, os parlamentares focam na relação Brasil-África, no que tange aos ganhos comerciais desse vínculo; o centro, na figura do deputado Gilberto Mestrinho do PMDB/AM, diz que os negros não precisam da nossa cultura e, por isso, que a África é, claramente, atrasada; por fim, os partido de esquerda, em relação à África, apontam para os problemas enfrentados pela África do Sul durante o *apartheid*, exaltam a cultura africana, a partir da bancada dos deputados negros, especificamente a do PT. Já no caso do Oriente Médio, o parlamentar, que é do PCdoB, condena o expansionismo israelense na região e propõe uma tentativa de conciliação — postura esperada, pois a crítica a Israel, por tal sigla, é bastante conhecida.

Gráfico 8. Domínio dzas Relações Exteriores — África e Oriente Médio



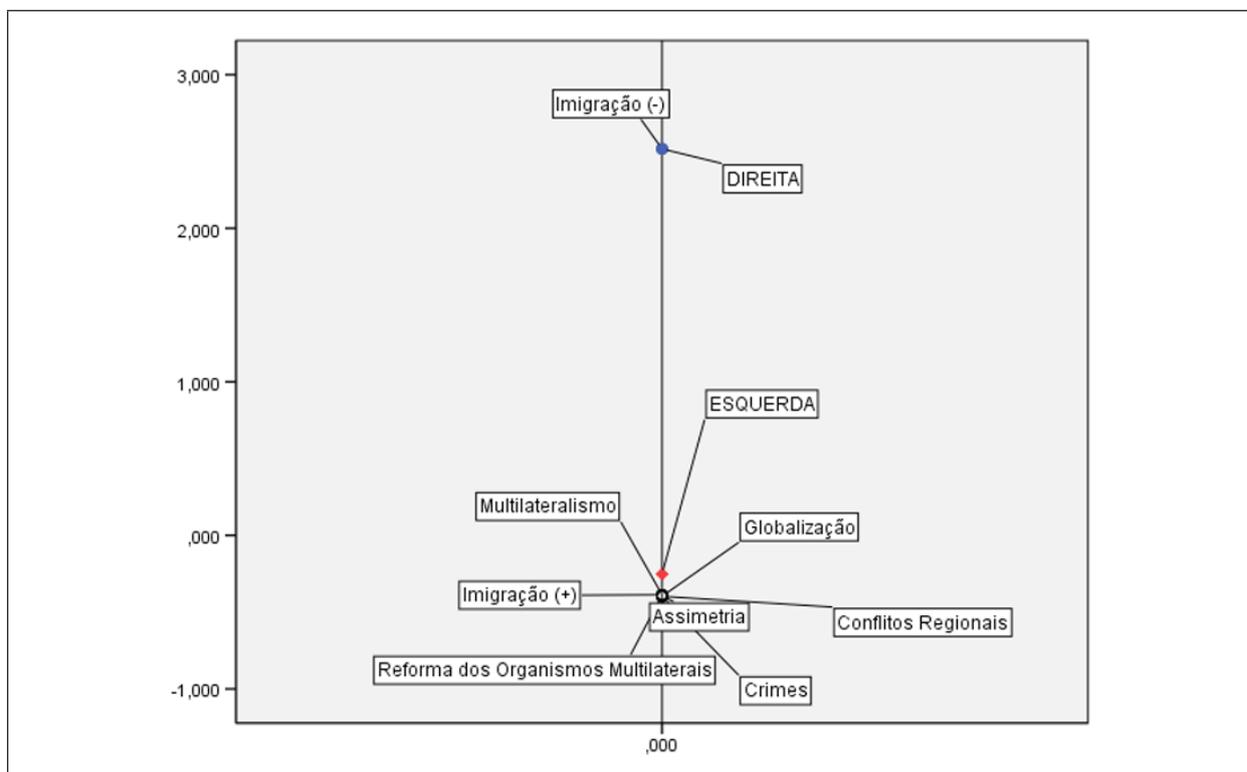
Fonte: banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas, elaborado em 2015.

No segundo domínio, o da Globalização (Gráfico 9), a direita mostra-se contrária à imigração, enquanto que os partidos de esquerda, além de se mostrarem contrários a essa postura específica da direita, também possuem um leque maior de questões em seu discurso. Para eles, a globalização é a causa dos conflitos regionais, das assimetrias econômicas no mundo e dos crimes, tal como o terrorismo. Além



disso, acreditam que esse cenário pode ser alterado ao se incorporar na agenda a reforma dos organismos multilaterais, tornando-os, assim, mais democráticos.

Gráfico 9. Domínio da Globalização

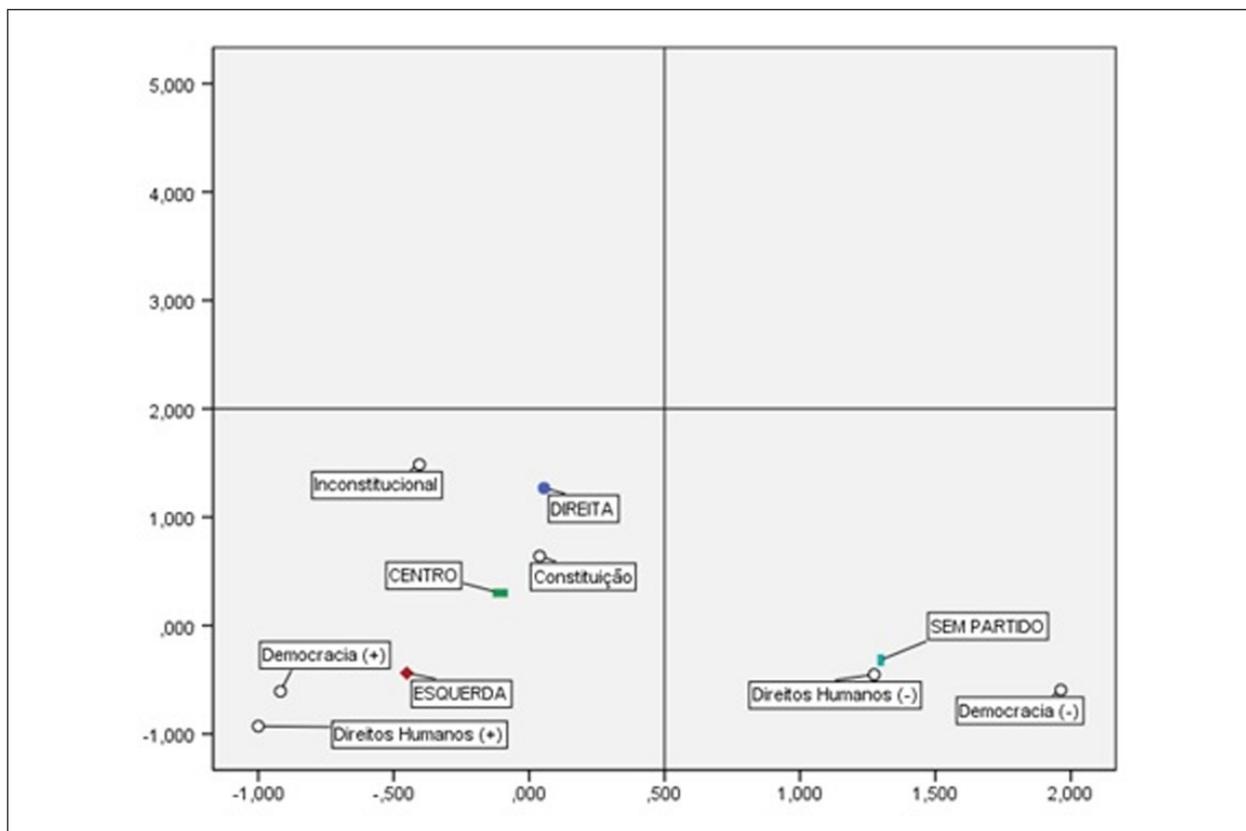


Fonte: banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas, elaborado em 2015.

No terceiro domínio, foca-se nos aspectos da Liberdade e Democracia (Gráfico 10). Tanto a direita, como o centro, quanto a esquerda atentam para os aspectos constitucionais dos atos internacionais, no intuito de saber se eles terão o respaldo da Carta Magna. Porém, há algumas diferenças importantes: a direita privilegia as questões jurídicas, tais como, os princípios da incerteza jurídica e da inconstitucionalidade; a esquerda, a busca por mais democracia e direitos humanos no sistema internacional; e, os sem partido, baseiam seus discursos focando nas iniquidades, restrições e supressões dos direitos humanos e da democracia em outras nações.

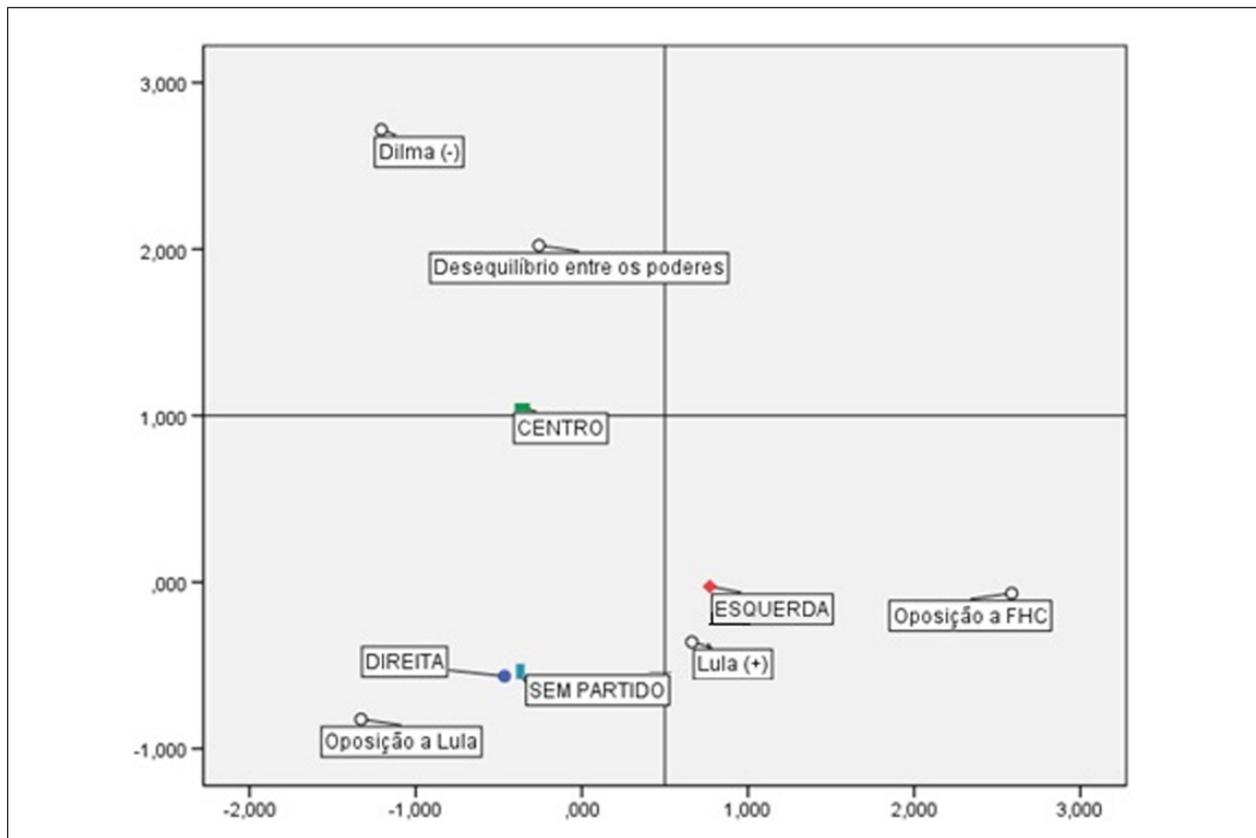


Gráfico 10. Domínio da Liberdade e Democracia



Fonte: banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas, elaborado em 2015.

No Gráfico 11, estão os resultados para a análise de correspondência para aquilo que é caracterizado como Sistema Político. Nele, fica clara a dimensão governo *versus* oposição. Os membros da direita fazem oposição aberta ao governo do petista Lula; os centristas, repercutem os desequilíbrios entre os poderes Executivo e Legislativo em política externa, além de fazerem menções negativas ao governo da presidente Dilma; a esquerda, por sua vez, faz oposição ao governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, referindo-se, principalmente, às privatizações ocorridas durante o seu mandato, e repercutem, positivamente, o governo do presidente Lula; por fim, os sem partido, recém saídos do PT, passam também a fazer oposição ao governo Lula.

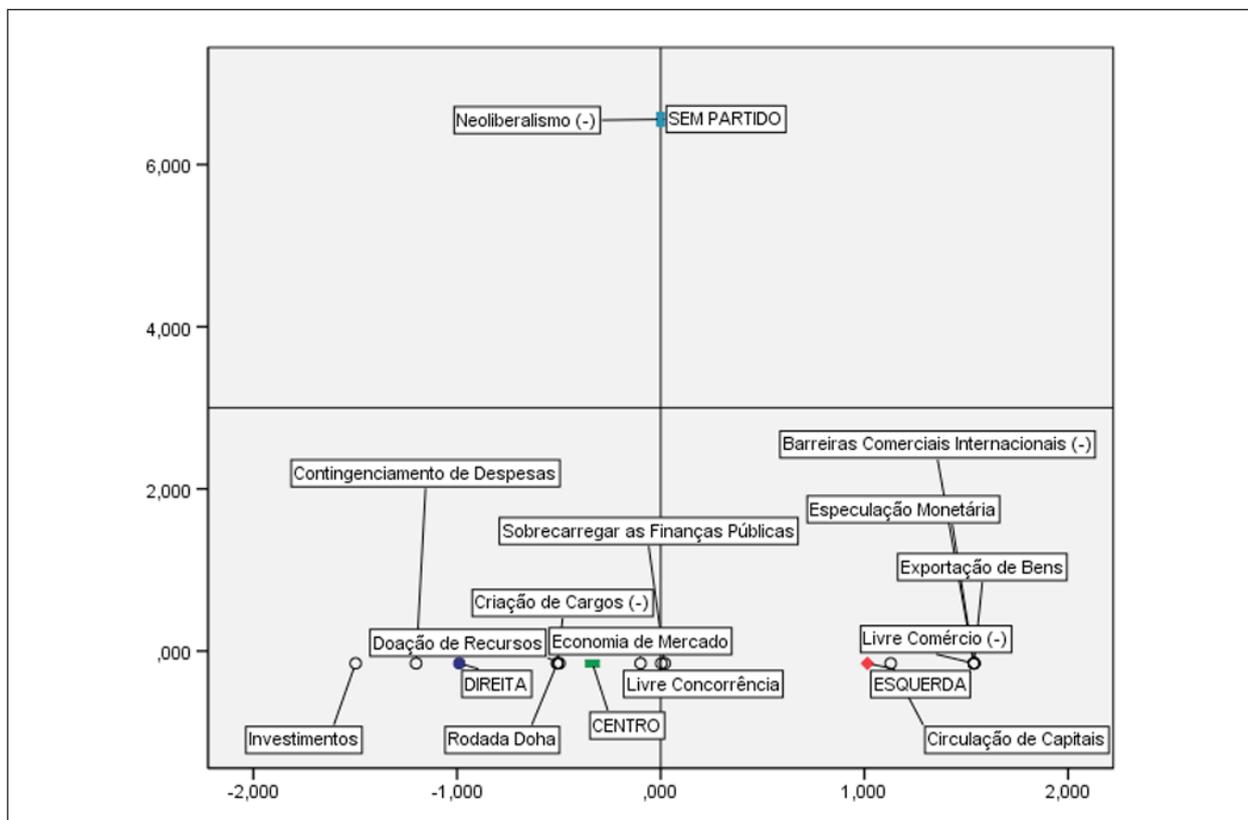
Gráfico 11. Domínio do Sistema Político

Fonte: banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas, elaborado em 2015.

Na dimensão Economia, como pode ser visto no Gráfico 12, os princípios ideológicos voltam a ser evidentes. A direita procura demarcar território buscando investimentos para os empresários nacionais, bem como se posicionando a favor das negociações da OMC na Rodada Doha, criticando a criação de novos cargos administrativos e buscando o contingenciamento das despesas públicas. Os congressistas de centro assemelham-se aos de direita, mas enfatizam, ainda com menções positivas, a economia de mercado e a livre-concorrência, e criticam o sobrecarregamento das despesas públicas. Já a agenda das esquerdas é outra. Fala-se em esquerdas porque a parlamentar sem partido, nesse caso, é Luciana Genro, que posteriormente ajudaria a fundar o PSOL. No caso dela, o discurso vai no sentido de criticar o neoliberalismo, apontando para as suas contradições. Já a outra parte da esquerda, além de tratar da livre circulação de capitais como uma condição contemporânea, não deixa de criticar o livre-comércio, principalmente aquele realizado por alguns países desenvolvidos que criam barreiras comerciais internas. Além de fazer menções negativas à especulação monetária e positivas à exportação de bens.

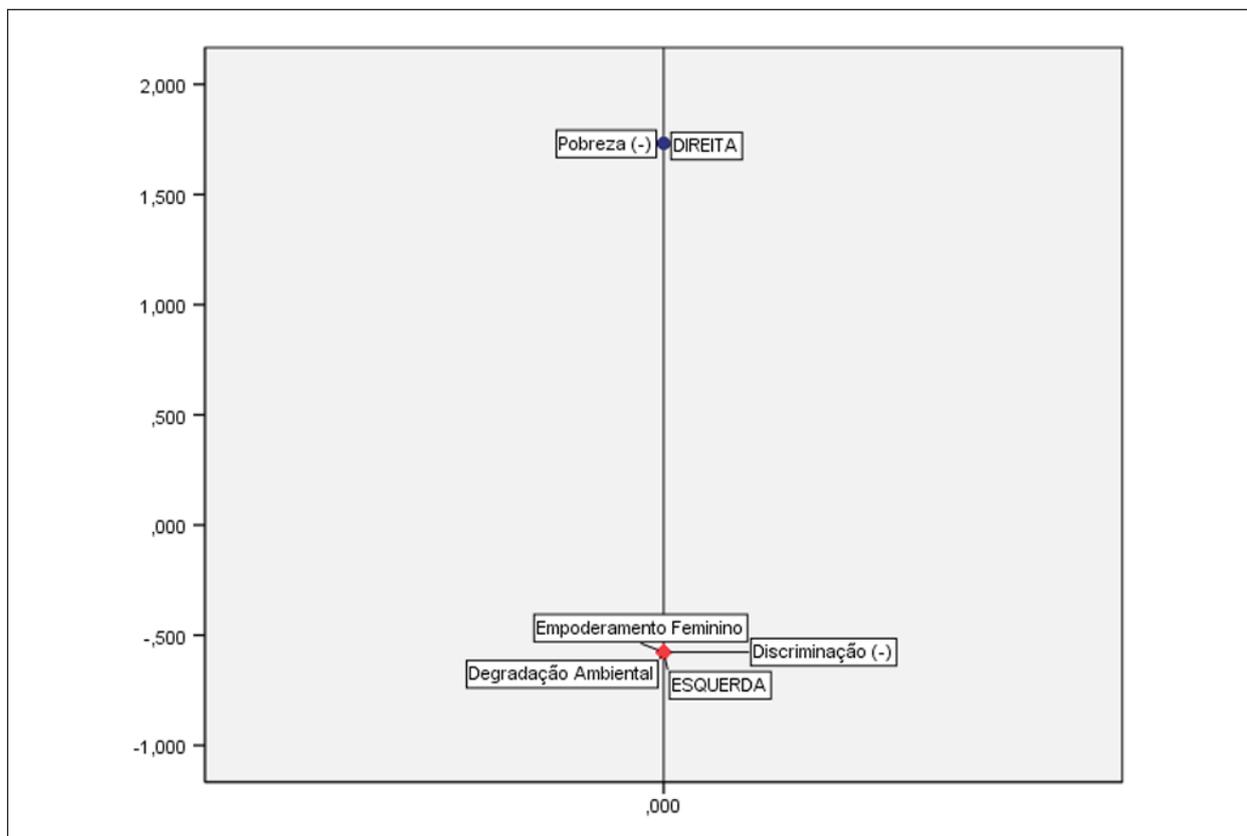


Gráfico 12. Domínio da Economia



Fonte: banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas, elaborado em 2015.

Outro domínio é o do Bem-Estar e Qualidade de Vida, como pode ser visualizado no Gráfico 13. Nele, há uma disputa entre a direita e a esquerda. No material analisado, a direita passa a associar de forma negativa a pobreza a alguns espaços, como as periferias e as favelas; ao passo que a esquerda está preocupada com questões como a discriminação, o empoderamento feminino e a degradação ambiental.

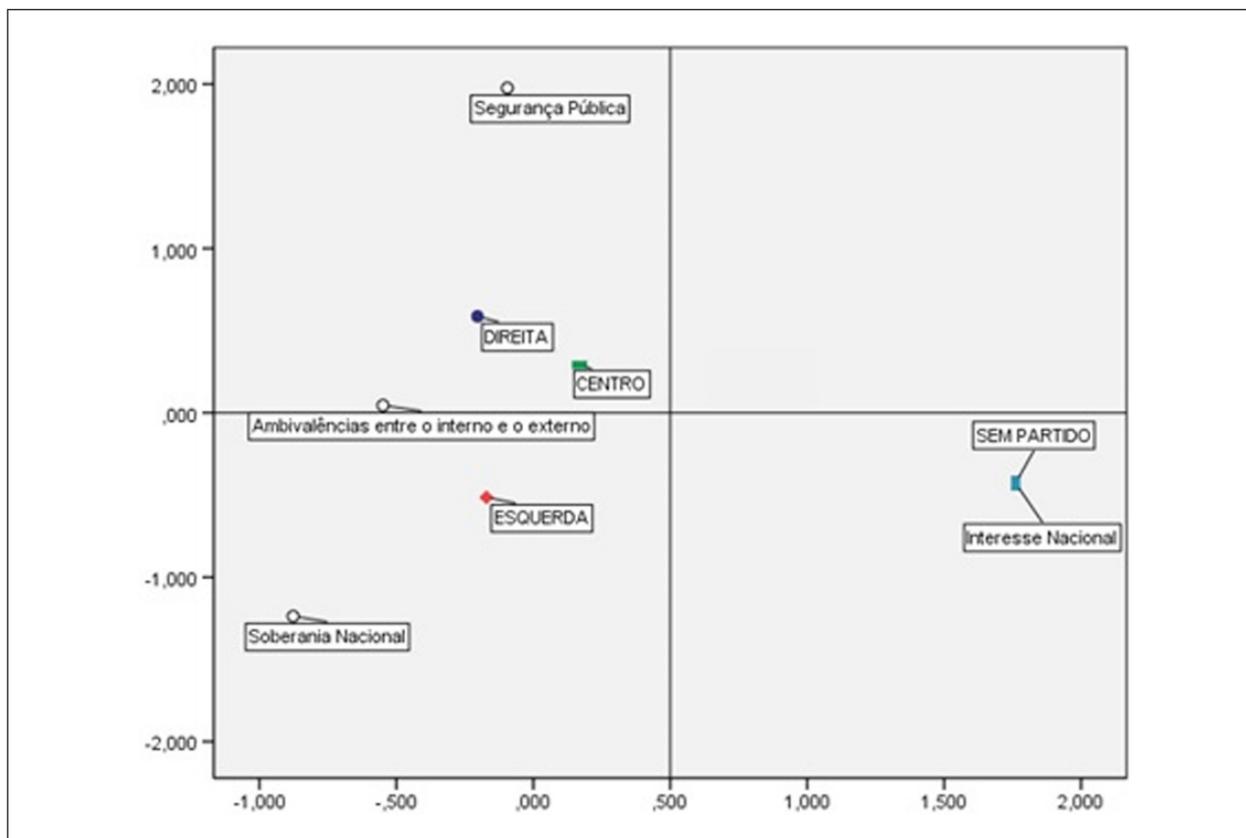
Gráfico 13. Domínio do Bem-Estar e Qualidade de Vida

Fonte: banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas, elaborado em 2015.

Inicialmente, no Gráfico 14, percebe-se uma preocupação comum entre direita, centro e esquerda no tema das ambivalências entre as normas geradas no plano internacional e aquelas domésticas. Posteriormente, há ainda uma similaridade entre a direita e o centro no que se refere à preocupação com a segurança pública, evocando a possibilidade de utilização das Forças Armadas; já a esquerda mostra-se inclinada a debater a soberania nacional entendida como, por exemplo, o não alinhamento com os Estados Unidos ou o desenvolvimento autônomo de tecnologias; já o congressista sem partido (Fernando Gabeira) refere-se ao interesse nacional como a preocupação com o deslocamento de tropas brasileiras, sem a permissão do Congresso Nacional, episódio que aconteceu durante os debates do envio de contingentes para a missão de paz no Haiti.



Gráfico 14. Domínio da Estrutura da Sociedade

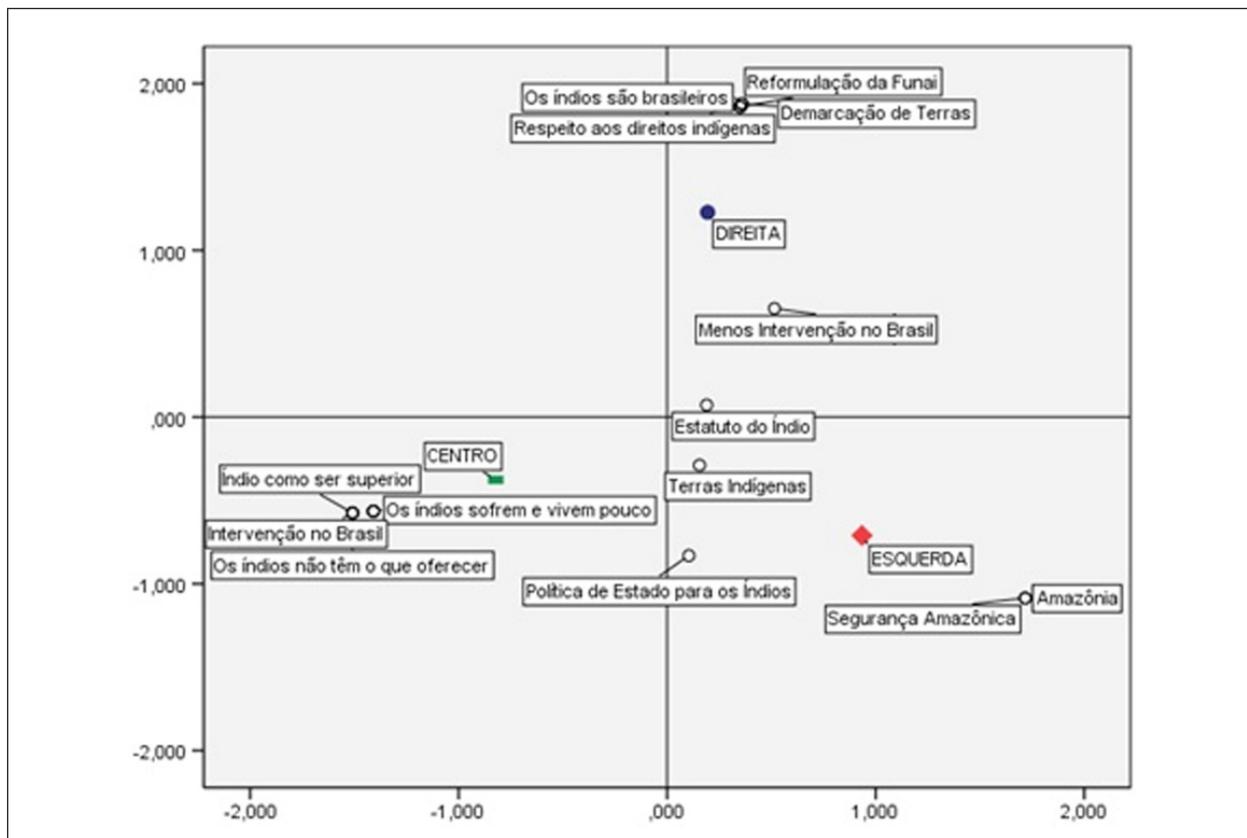


Fonte: banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas, elaborado em 2015.

A penúltima dimensão, essa não sendo original da *saliency theory*, é a da Questão Indígena e Segurança Amazônica. No Gráfico 15, a esquerda aproxima-se do debate sobre a Amazônia e sua segurança, o que significa soberania nacional e uma política para os povos indígenas (Estatuto do Índio e a demarcação de terras), respectivamente; o centro utiliza no seu discurso palavras negativas a se referir ao tema indígena, por exemplo, o senador Lúdio Coelho do PSDB/MS — agropecuarista/interesse federativo/Região Centro-Oeste — usa as seguintes frases: 1) “O índio está sendo tratado como um ser superior, ninguém mexe com índio”; e 2) “Estamos querendo criar nações indígenas para, amanhã ou depois, queiram intervir em nosso País em defesa de nações”; por outro lado, impressiona que a direita, que normalmente não luta pela defesa das minorias, curiosamente, faz uma série de menções positivas ao papel do índio na sociedade brasileira, como: os índios são brasileiros, respeito aos direitos indígenas, reformulação da FUNAI, demarcação de terras e que, fortalecendo as comunidades indígenas, as chances de intervenção estrangeira via Amazônia são menores. No entanto, o que explicaria esse posicionamento dos membros da direita?



Gráfico 15. Domínio da Questão Indígena e Segurança Amazônica pela Ideologia Partidária

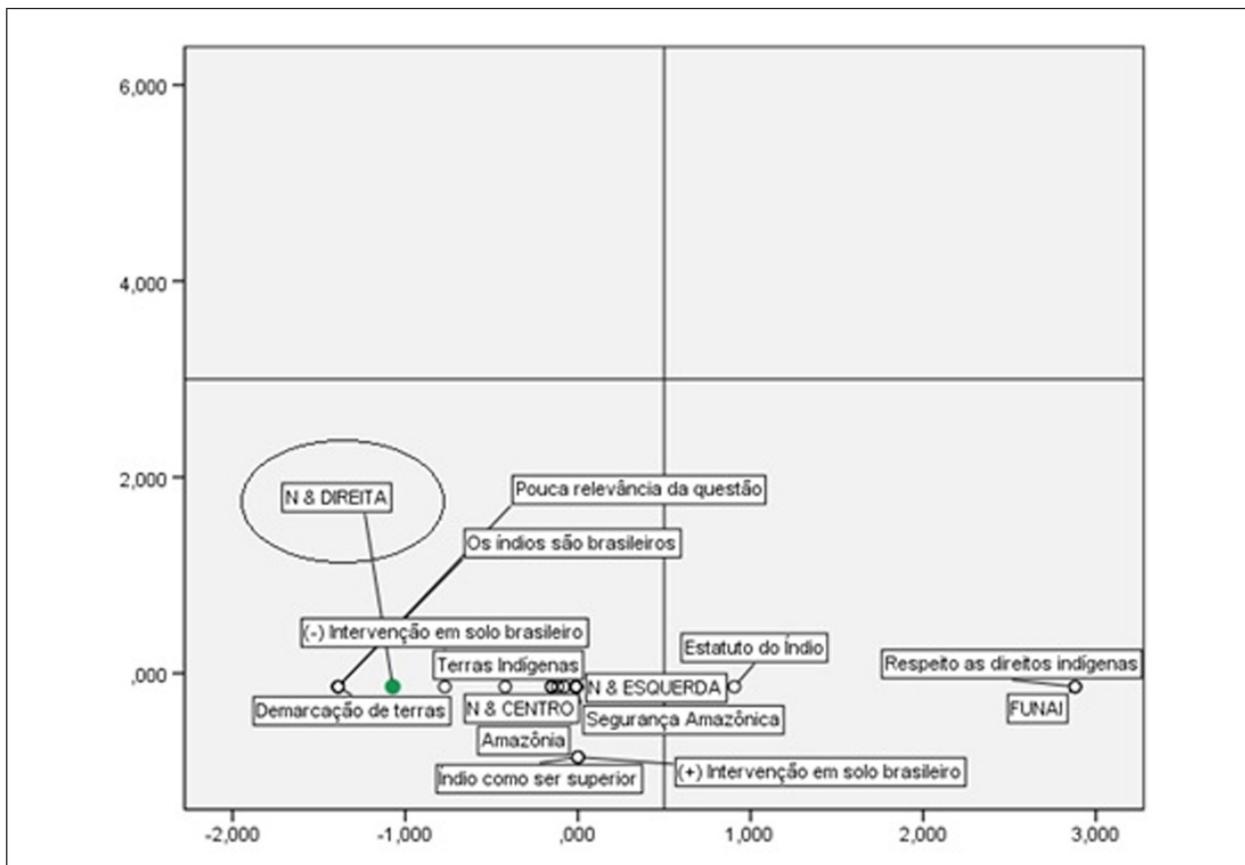


Fonte: banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas, elaborado em 2015.

A resposta para a pergunta acima encontra-se no Gráfico 16. Nele, trabalha-se com as variáveis ideologia e região geográfica de forma conjunta. O resultado é que os membros da direita que se colocaram a favor da minoria indígena são oriundos dos estados da federação da região Norte, como é o caso do senador Romero Jucá, na época do PFL/RR. Ou seja, como discutido nos capítulos teóricos, o pertencimento local ou as relações com as bases de apoio nos estados também ajudam a explicar os comportamentos dos parlamentares.



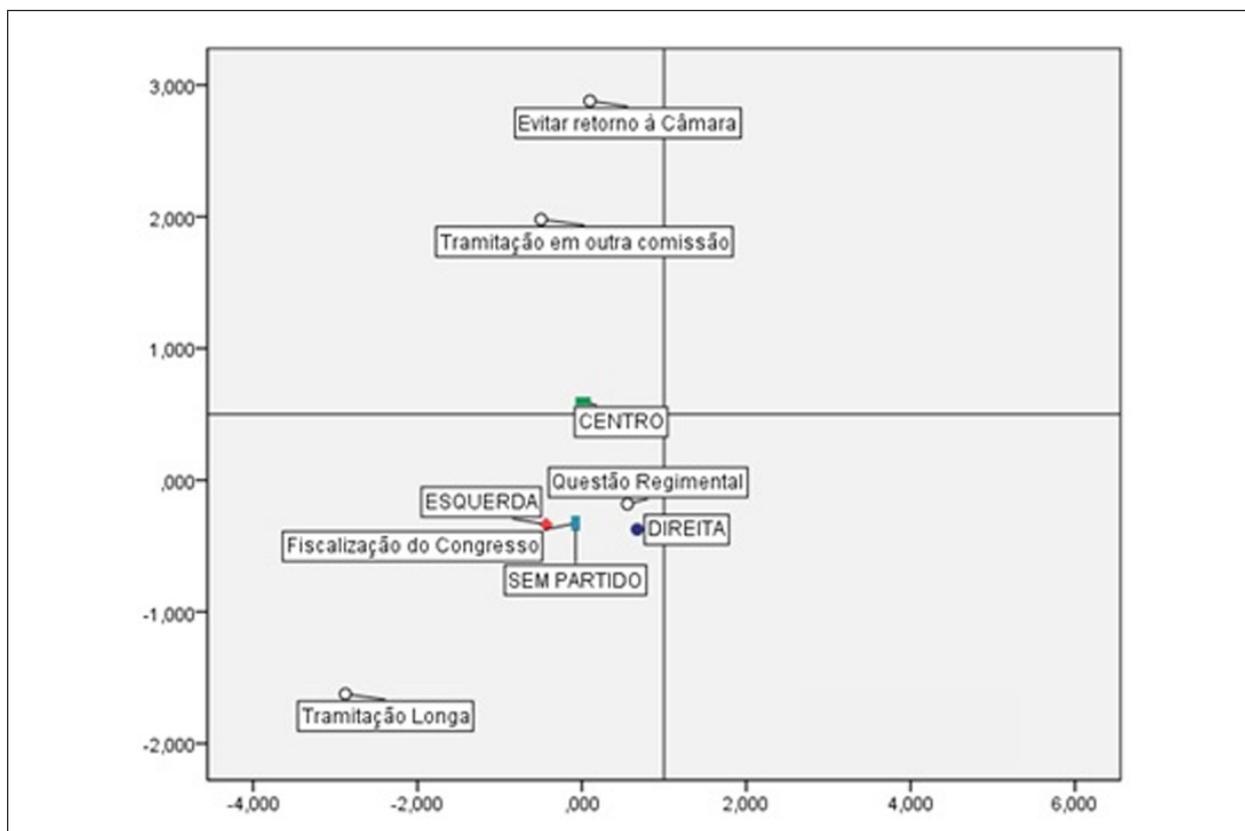
Gráfico 16. Domínio da Questão Indígena e Segurança Amazônica pela Ideologia Partidária Cruzada com a Região do Parlamentar



Fonte: banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas, elaborado em 2015.

Por último, tem-se a dimensão da Tramitação dos Atos Internacionais e Fiscalização do Congresso, também não presente na *saliency theory*. No Gráfico 17, frisa-se a preocupação de todos os parlamentares, independentemente da coloração partidária (ideológica) com as questões regimentais e a fiscalização do Congresso nos projetos relacionados à política externa. Isto é, o cuidado dos congressistas em manter suas prerrogativas constitucionais de analisar matérias dessa ordem.

Gráfico 17. Domínio da Tramitação dos Atos Internacionais e Fiscalização do Congresso



Fonte: banco de dados próprio a partir dos discursos e pareceres dos congressistas, elaborado em 2015.

Considerações finais

A partir dos achados do *paper*, não se pretende fazer generalizações, até porque o arsenal metodológico empregado não nos permite. O objetivo foi decifrar, por meio dos casos em que houve atuação de parlamentares, aquilo que os moviam. Para além de ser assertivo ao dizer a uma dada arena que a explicação se baseia em uma das três variáveis aqui tratadas, pleiteia-se, na verdade, a importância delas de forma geral no estudo de análise de política externa no Legislativo.

Assim, por meio das análises de correspondência, fica claro que partidos de origens ideológicas distintas adotam discursos diferentes. Ou seja, há um embate ideológico travado em matérias de política externa, resultado esperado, haja vista que foram matérias alvo de ação congressual, seja via discussão em plenário ou através da elaboração de pareceres contrários à aprovação dos projetos legislativos (ato internacional). Porém, apenas a variável ideologia não explica toda a complexidade do trabalho legislativo (como é possível perceber no



Quadro 2) em política externa. Apesar de grande parte do embate ficar em torno dessa dimensão (esquerda-direita), a clivagem governo *versus* oposição e os interesses federativos acabam complementando a explanação. Com exceção do tema da fiscalização congressual dos atos internacionais, que é uma preocupação que transcende qualquer uma das questões anteriores.

Quadro 2. Síntese do debate por domínio

Domínio	Ideologia	Governo <i>versus</i> Oposição	Interesses Federativos
Relações Exteriores — Imagem do país	X	X	
Relações Exteriores — Integração Latino-Americana	X	X	
Relações Exteriores — Estados Unidos	X		
Relações Exteriores — Paraguai	X	X	
Relações Exteriores — Cuba	X	X	
Relações Exteriores — África e Oriente Médio	X		
Globalização	X		
Liberdade e Democracia	X		
Sistema Político		X	
Economia	X		
Bem-Estar e Qualidade de Vida	X		
Estrutura da Sociedade	X		
Questão Indígena e Segurança Amazônica	X		X
Tramitação dos Atos Internacionais			

Fonte: elaboração do autor.

No caso da disputa governo *versus* oposição, conclui-se que os membros da oposição tendem a se colocar contra o governo mais para sinalizar a sua postura contrária a ele, e, por isso, votam contra uma proposta legislativa em particular. Sempre aparecem as menções contrárias a uma política específica ou a algum mandatário do Executivo (como fica bastante evidente no Gráfico 11). E, como os casos analisados são extremos, visto que provocaram tensão dentro do Parlamento, é previsível a associação entre a variável governo *versus* oposição e ideologia (como, por exemplo, no Gráfico 3).

Em relação à ideologia partidária, vê-se que ela é responsável por produzir demandas ético-morais a respeito da ação humana. Ou, como informa o neo-institucionalismo sociológico, nem sempre o comportamento é guiado por cálculos estratégicos utilitários; em algumas situações, há modelos morais, cognitivos,





identidades e protocolos prévios que são utilizados. Logo, os congressistas demonstram o *position taking*, isto é, o comportamento mais ideológico, na medida em que indicam seu posicionamento perante temas específicos. Nesse ponto, as discordâncias giram em torno de ideias, e não de uma proposta, matéria ou chefe do Executivo (vide o Gráfico 12, por exemplo).

Por fim, os interesses federativos também podem modificar as crenças prévias dos legisladores, bem como deixar a relação governo x oposição e a ideologia em segundo plano (Gráficos 15 e 16). Assim, a hipótese de que essas variáveis ajudam a explicar o trâmite dos atos internacionais se comprova. É claro que cada caso é singular e, logo, o peso de cada um dos elementos irá variar — por isso, o pesquisador precisa estar atento as especificidades de cada tema abordado no parlamento.

Referências

- AMORIN NETO, Octavio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados*, vol. 43, n° 3, p. 479-517, 2000.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2006.
- BOROUCHE, Jean Marie; SAPORTA, Gilbert.. *Análise de dados*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.
- BUDGE, Ian *et al.*. *Mapping policy preferences: estimates for parties, electors, and governments 1945-1998*. New York: Oxford University Press, 2001.
- CAMPOS, Luiz Augusto. A identificação de enquadramentos através da análise de correspondências: um modelo analítico aplicado à controvérsia das ações afirmativas raciais na imprensa. *Opinião Pública*, Campinas, v. 20, n. 3, p. 377-406, 2014.
- CARREIRÃO, Yan. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. *Opinião Pública* (UNICAMP. Impresso), Campinas, v. 12, n. 1, p. 136-163, 2006.
- DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- FIGUEIREDO, Argelina.; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: Editora FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: C. R. Melo e M. Sáez (org.), *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.
- GROSSMAN, Gene; HELPMAN, Elhanan. Protection for Sale. *The American Economic Review*, vol. 84, n° 4, p. 833-850, 1994.





- HAGER, Gregory; TALBERT, Jeffery. Look for the Party Label: Party Influences on Voting in the U.S. House. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 25, n° 1, p. 75-99, 2000.
- HIX, Simon; NOURY, Abdul. Government-Opposition or Left-Right? The Institutional Determinants of Voting in Legislatures. Working Paper, London School of Economics, London. Disponível em: < http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Hix-Noury-GOorLR-23March2012.pdf > . Acesso em: 24.mar.2013, 2011.
- KEGLEY, Charles; WITTKOPF, Eugene. *American Foreign Policy: Pattern and Process*. New York: St. Martin's Press, 1995.
- KINZO, Maria D'Alva. Sistema eleitoral e partidos políticos no Brasil. In: F. Konrad-Adenauer (Ed.). *Sistema de Governo, Legislação Partidária e Eleitoral em Países do Cone Sul*. São Paulo: Fund. Konrad-Adenauer, 1993.
- KLINGEMANN, Hans-Dieter; HOFFERBERT, Richard; BUDGE, Ian. *Parties, policies and democracy: Theoretical lenses on public policy*. Boulder: Westview Press, 1994.
- KLINGEMANN, Hans-Dieter *et al.*. *Mapping Policy Preferences II: Estimates for parties, electors and governments in Eastern Europe, European Union and OECD 1990-2003*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- LAYER, Michael; BUDGE, Ian. *Party policy and government coalitions*. New York: St. Martin's Press, 1992.
- LEONI, Eduardo. "Ideologia, Democracia e Comportamento Parlamentar: A Câmara dos Deputados no Brasil Pós-Constituinte." Tese de mestrado apresentada na Universidade de Brasília, Brasília, 2000.
- LEONI, Eduardo. Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-1998). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 361- 386, 2002.
- MADEIRA, Rafael; TAROUÇO, Gabriela. Esquerda e direita no Brasil: uma análise conceitual. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 8, p. 171-185, 2011.
- MAINWARING, Scott; MENEGUELLO, Rachel; POWER, Timothy. *Partidos conservadores no Brasil contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- MAIR, Peter. Searching for the Positions of Political Actors. In: LAYER, M. (ed.). *Estimating the Policy Positions of Political Actors*. New York: Routledge, 2001.
- MARENCO, André. Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil: tendências e descompassos. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 69-83, 2001.
- MARENCO, André; SERNA, Miguel. Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (Impresso), v. 22, p. 93-113, 2007.
- MARKS, Gary *et al.*. Party Competition and European Integration in the East and West: Different Structure, Same Causality. *Comparative Political Studies*, vol. 39, n° 2, p. 155-175, 2006.





- MCCORMICK, James; WITTKOPF, Eugene. Bipartisanship, Partisanship and Ideology in Congressional — Executive Foreign Policy Relations, 1947-1988. *The Journal of Politics*, vol. 52, n° 4, p. 1077-1100, 1990.
- MELO, Carlos Ranulfo. “Retirando as Cadeiras do Lugar: Migração Partidária na Câmara dos Deputados (1985/1998).” Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política — UFMG, Belo Horizonte, 1999.
- MILNER, Helen; JUDKINS, Benjamin. Partisanship, Trade Policy and Globalization: Is There a Left-Right Divide on Trade Policy? *International Studies Quarterly*, vol. 48, p. 95-119, 2004.
- OLIVEIRA, Amâncio. Partidos políticos e política externa: o comportamento legislativo na Câmara de Deputados, 1995-2009. 56 p. São Paulo: *Centro de Estudos das Negociações Internacionais*, USP, maio, 2013.
- OLIVEIRA, Amâncio; ONUKI, Janina. Eleições, partidos políticos e política externa no Brasil. *Revista Política Hoje*, Recife, v. 19, n° 1, 2010.
- PEREIRA, Júlio Cesar. *Análise de Dados Qualitativos: Estratégias Metodológicas para as Ciências da Saúde, Humanas e Sociais*. São Paulo: EDUSP, 2004.
- POOLE, Keith; ROSENTHAL, Howard. *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*. New York: Oxford University Press, 1997.
- PRZEWORSKI, Adam. A social-democracia como fenômeno histórico. *Lua Nova*, São Paulo, n° 15, p. 41-81, 1988.
- RAY, Edward. The Determinants of Tariff and Nontariff Trade Restriction in United States. *Journal of Political Economy*, vol. 89, p. 105-121, 1981.
- RIBEIRO, Pedro Feliú. “Comportamento legislativo e Política Externa na América Latina.” Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política — USP, São Paulo, 2012.
- RIBEIRO, Pedro Feliú; PEREIRA NETO, Manoel; OLIVEIRA, Amâncio. Política de Comércio Exterior, Ideologia Partidária e Interesses Locais: um estudo sobre o caso chileno. *Revista Cena Internacional*, vol. 9, n° 2, p. 33-57, 2007.
- ROBERTSON, David. *A theory of party competition*. London: J. Wiley, 1976.
- RODRIGUES, Leôncio. *Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados*. São Paulo: EDUSP, 2002.
- SANTIAGO, Rodrigo. “Os parlamentares são omissos ao debate da política externa? Um exame dos atos internacionais no Congresso Nacional”. Tese de Doutorado, Programa de Pós-graduação em Ciência Política — UFPE, Recife, 2016.
- SCHONHARDT-BAILEY, Cheryl. *From the Corn Laws to Free Trade. Interests, Ideas and Institutions in Historical Perspectives*. Cambridge: MIT Press, 2006.
- SINGER, André. *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994*. São Paulo: EDUSP, 2002.





- TAROUCO, Gabriela. “Os Partidos e a Constituição: ênfases programáticas e propostas de emenda.” Tese de Doutorado, Programa de Pós-graduação em Sociologia Política — IUPERJ, Rio de Janeiro, 2007.
- TAROUCO, Gabriela; MADEIRA, Rafael. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. *Revista de Sociologia e Política* (UFPR. Impresso), v. 21, p. 149-165, 2013.
- TAROUCO, Gabriela; MADEIRA, Rafael. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um *expert survey*. *Civitas — Revista de Ciências Sociais*, v. 15, 2015.
- THÉRIEN, Jean-Philippe; NOEL, Alain. Political Parties and Foreign Aid. *The American Political Science Review*, vol. 94, n° 1, p. 151-162, 2000.
- ZUCCO JR., César. Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings. *The Journal of Politics*, v. 71, p. 1076-1092, 2009.
- ZUCCO JR., César. Esquerda, Direita e Governo: A ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: Power, Timothy; Zucco Jr., Cesar. (Org.). *O Congresso Por Ele Mesmo*. Belo Horizonte: UFMG, p. 37-60, 2011.

Sites consultados:

- PHS. Programa Partidário. Disponível em: < <http://phs.org.br/> > . Acesso em: dez/2015.
- PSOL. Programa Partidário. Disponível em: < <http://www.psol50.org.br/partido/programa/> > . Acesso em: dez/2015.





Instruções editoriais para os autores

Os autores devem seguir estritamente as diretrizes abaixo; sua não observância poderá implicar em não aceitação do artigo submetido, sendo os autores orientados a adequar o arquivo submetido aos padrões requeridos.

1. O artigo deve ser inédito e redigido em português, inglês ou espanhol. Além de inédito, o artigo não deve estar em apreciação concomitante em nenhum outro periódico ou veículo de publicação, no todo ou em parte, no idioma original ou traduzido.
2. O arquivo a ser enviado deve estar em formato .doc ou .docx; use somente a formatação padrão do texto. Os autores devem retirar sua identificação das propriedades do arquivo.
3. Não serão aceitos artigos com mais de 4 (quatro) autores/co-autores. No caso de mais de dois autores, a equipe editorial se reserva o direito de solicitar informações sobre o papel de cada um dos autores no processo de desenvolvimento do artigo.
4. O autor deve submeter três arquivos:
 - 4.1 Um arquivo contendo título, resumos, palavras chave, corpo do texto e referências. No texto do artigo, o responsável pela submissão deve eliminar qualquer referência que possa permitir sua identificação
 - 4.1.1 No caso de um trabalho fruto de pesquisa financiada, o autor deve abrir uma nota de rodapé na primeira página do artigo para se referir ao financiamento e às agências de fomento que o possibilitaram.
 - 4.2 Um arquivo, a ser submetido como suplementar, contendo a identificação dos autores, sua titulação máxima e a instituição a qual se encontra atualmente filiado, um resumo do Curriculum vitae de, no máximo, 5 linhas, contendo titulação, função que desempenha na instituição à qual é filiado e a URL do Currículo Lattes. Em casos de artigos com múltiplos autores, a informação de todos os autores deve ser apresentada. Neste mesmo arquivo, o autor poderá incluir agradecimentos, se desejar.
 - 4.3 Uma Carta ao Editor, que deve ser enviada também como arquivo suplementar, na qual assume que o conteúdo do trabalho apresentado é inédito, não contém nada que possa ser considerado ilegal, difamatório, que cause conflito de interesses ou que possa interferir na imparcialidade do trabalho apresentado.
5. O arquivo com o corpo do texto não deve conter nenhuma forma de identificação dos autores; a formatação do texto deve estar em espaço simples; fonte de 12-pontos; uso do itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL);



as figuras e tabelas devem ser inseridas no texto, e não no final do documento na forma de anexos.

6. O artigo deve conter o mínimo de 7.000 e o máximo de 8.000 palavras, incluídos título, resumo e palavras chave (em português e em inglês), corpo do texto e notas de rodapé; excluídas as referências.
 - 6.1 Serão adotadas no máximo cinco palavras-chave em cada idioma. Elas devem se referir ao objeto de estudo do artigo e ao referencial teórico e/ou temática utilizada para análise.
7. O artigo deve incluir um resumo em português e em inglês, entre 150 a 200 palavras para cada uma das versões. Lembramos que o resumo em ambos os idiomas integra o número mínimo e o máximo de palavras, conforme indicado no item 6.
8. As notas de rodapé devem se restringir a esclarecimentos adicionais ao texto. Todas as referências de fonte bibliográfica ou outras deverão ser feitas no corpo do texto, conforme o sistema de citação Chicago (AUTOR, data).
 - 8.1 As citações devem estar no mesmo idioma que o artigo. Assim, será acrescentada no corpo do texto a versão traduzida, e em nota de rodapé, a versão original da citação.
9. A formatação de tabelas, quadros e figuras deverá seguir o formato ABNT.
10. As referências devem ser listadas ao final do texto e devem se restringir àquelas efetivamente citadas no artigo. Deve ser observado estritamente o sistema Chicago (AUTOR, data). Não serão aceitas referências bibliográficas em notas de rodapé.

As mesmas deverão seguir os modelos abaixo, de acordo com o formato estabelecido pela NBR 6023 (2002) da ABNT.

10.1 Para artigos ou documentos eletrônicos:

Elementos: AUTOR(es). Título. Título da publicação. Local de publicação, numeração correspondente ao volume, número, mês e ano de publicação, paginação inicial e final. Indicar o endereço (link) onde o documento está disponível e a data de acesso ao artigo.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Política Externa Brasileira: 1964-1985. *Carta Internacional*, v. 8, n. 2, 2013, p. 3-19. Disponível em: <<http://www.cartainternacional.abri.org.br/index.php/Carta/article/view/120/64>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

10.2 Para Livros

Elementos: AUTORES(es). Título. Edição (a partir da 2ª edição). Cidade: Editora, ano de publicação.

SARAIVA, José Flávio S. *Foreign Policy and Political Regime*. Brasília, DF: IBRI, 2003.





10.3 Para capítulos de livros:

Elementos: AUTOR(es) do capítulo. Título do capítulo. In: AUTOR(es) da obra (Org., Ed., Coord.) *Título da obra*. Edição (a partir da 2ª edição). Cidade: Editora, ano de publicação. Capítulo consultado e paginação da parte.

SNIDAL, Duncan. The politics scope: endogenous actors, heterogeneity and institutions. In: KEOHANE, Robert O; OSTROM, Elinor. *Local commons and global interdependence: heterogeneity and cooperation in two domains*. London: Sage Publication, 1995. Cap. 2, p. 47-70.

10.4 Trabalhos apresentados em Eventos

Elementos: AUTOR(es). Título do trabalho apresentado. In: nome do evento, numeração do evento (se houver), ano e local (cidade) de realização, título do documento (anais, atas, tópico temático), local, editora, data de publicação e página inicial e final da parte referenciada.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima; PEREZ, Fernanda Aguilar. *A política externa de saúde de Dilma Rousseff (2011-2014): elementos preliminares para um balanço*. In: 5º Encontro Nacional da ABRI, 2015, Belo Horizonte. Anais Eletrônicos. Disponível em: <<http://www.encontronacional2015.abri.org.br/site/anaiscomplementares?AREA=14%2017>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

11. No ato da submissão, todas as informações requeridas no sistema deverão ser devidamente preenchidas.

Condições para submissão

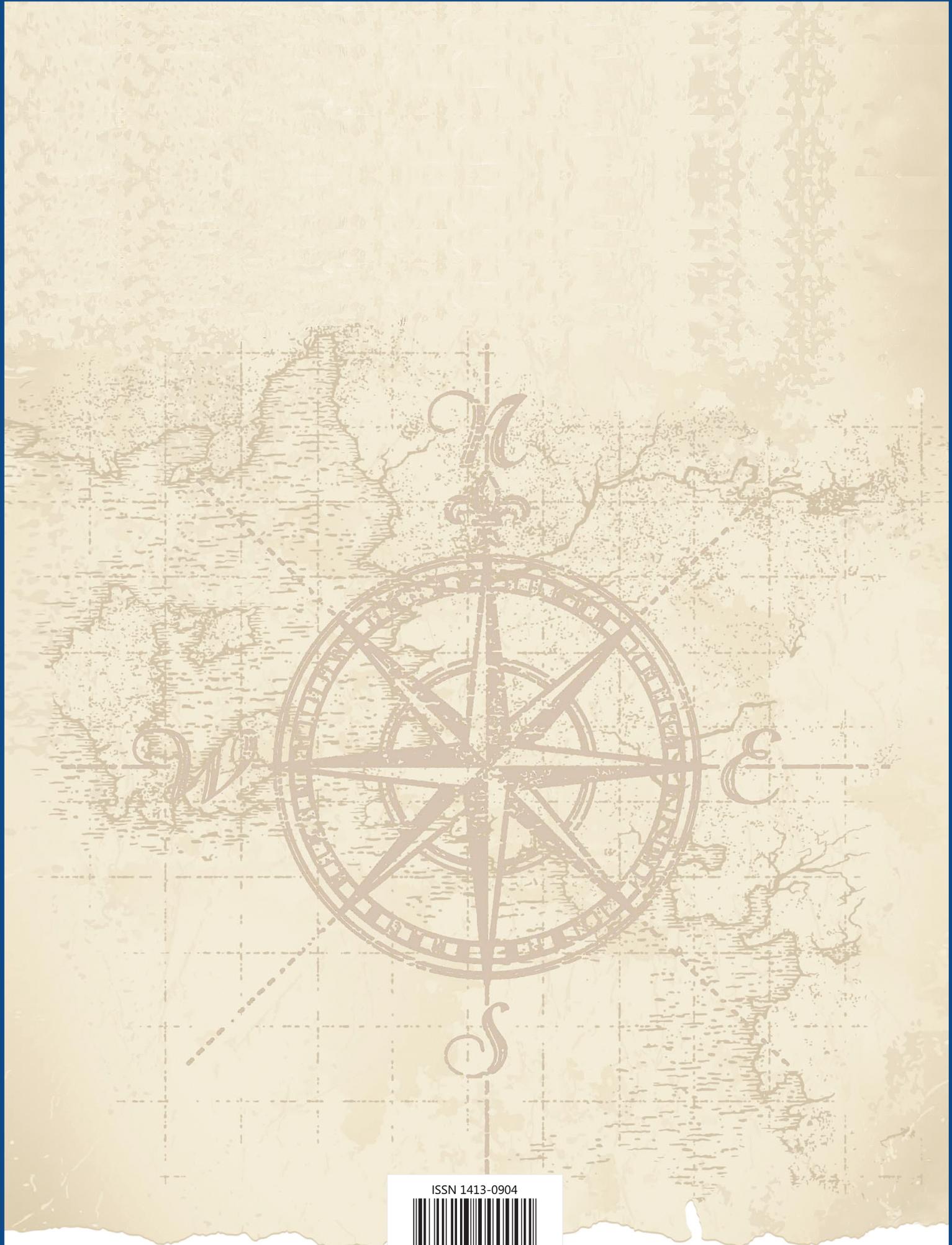
Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original, inédita e não está sendo avaliada para publicação por outra revista. Caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”.
2. O arquivo da submissão está em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF.
3. URLs para as referências foram informadas quando possível.
4. O texto está em espaço simples; usa uma fonte de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento na forma de anexos.

O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em [Diretrizes para Autores](#), na página Sobre a Revista.

Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares (ex.: artigos), as instruções disponíveis em [Assegurando a avaliação pelos pares cega](#) foram seguidas.





ISSN 1413-0904



9 771413 090004