

CARTA INTERNACIONAL

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 2526-9038 • V. 15, Nº 1, janeiro/abril de 2020 • DOI: 10.12530/ci.v15n1.2020



**Associação Brasileira de
Relações Internacionais**



Expediente

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

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

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

Editora Chefe:

Matilde de Souza

Editora Associada:

Letícia Carvalho

Editores Assistentes:

Mateus Santos da Silva
Leonardo Agrello Madruga

Diagramação:

Samuel Tabosa

Revisão:

Crear Design

Secretaria da Carta internacional:

Airá Eventos Técnico-Científicos

Conselho Científico:

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

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

Redes Sociais:

Facebook: Carta Internacional

Twitter: @CartaAbri

LinkedIn: Revista Carta Internacional

Academia.edu: Revista Carta Internacional

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

Deisy de Freitas Lima Ventura (USP)

Secretária Executiva:

Carolina Moulin Aguiar (UFMG)

Secretário Executivo Adjunto:

Haroldo Ramanzini Junior (UFU)

Tesoureiro:

Túlio Sérgio Henriques Ferreira (UFPB)

Diretores:

Ana Flávia Barros-Platiau (UnB)

André Luiz Reis da Silva (UFRGS)

João Carlos Jarochinski Silva (UFRR)

Leonardo César Souza Ramos (PUCMG)

Conselho Fiscal:

Marta Regina Fernandez y Garcia (PUCRJ)

Samuel Soares (UNESP)

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

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



Sumário

The Role of the Private Sector in the Agenda 2030: Modalities of Engagement and Financing Alternatives | *O Papel do Setor Privado na Agenda 2030: Modalidades de Engajamento e Alternativas de Financiamento* | 5

Frederico Lamego de Teixeira Soares
Cristina Y. A. Inoue

Invasão à Crimeia: influência ocidental na Ucrânia e retaliação Russa | *Crimea invasion: western influence in Ukraine and Russian retaliation* | 29

Alexandre Cesar Cunha Leite
Arthur Mastroiani Máximo de Lucena
Fábio Rodrigo Ferreira Nobre

O doméstico e o internacional como discurso normativo: a legitimação do uso da força | *The domestic and the international as normative discourse: the legitimation of the use of force* | 56

David Paulo Succi Junior

Democracia cercada. Uma análise sobre os muros de fronteira com base no “paradoxo da legitimidade democrática” de Seyla Benhabib | *Fenced democracy. A border walls analysis based on Seyla Benhabib’s “paradox of democratic legitimacy”* | 80

Ricardo Gesteira Ramos de Almeida

Criando a realidade através da narrativa: análise comparada das notícias sobre migração veiculadas por UN News e CNN | *Creating reality through narrative: a comparative analysis of migration news from UN News and CNN* | 104

Natália Diniz Schwether
Gabriela Santos Nascimento

As transformações do capitalismo contemporâneo e seus impactos na periferia: uma interpretação sobre a crise brasileira recente |

The transformations in contemporary capitalism and its impacts on the periphery: an interpretation of the recent Brazilian crisis | 137

Valéria Lopes Ribeiro

O processo de integração regional como um jogo de coordenação: uma análise comparada para o setor hidroelétrico da ECOWAS, SADC, CAN e MERCOSUL | *The regional integration process as a coordination game: a comparative analysis for the hydroelectric sector of ECOWAS, SADC, CAN and MERCOSUR | 159*

Taiane Las Casas Campos

Fátima Anastasia

Democratização, política externa e direitos humanos: uma releitura do caso brasileiro | *Democratization, foreign policy and human rights: a re-reading of the Brazilian case | 185*

Pablo de Rezende Saturnino Braga

Os think tanks brasileiros e a agenda de política externa de Lula da Silva e Rousseff para a África | *Brazilian think tanks and the foreign policy agenda of Lula da Silva and Rousseff to Africa | 208*

Camille Amorim

André Luiz Reis da Silva

A ZOPACAS como a manifestação de um projeto de construção regional Brasileiro para o Atlântico Sul: uma leitura crítica (1986-2013) | *The ZOPACAS as the manifestation of a Brazilian region-building project for the South Atlantic: a critical review (1986-2013) | 234*

Douglas Henrique Novelli

Alexsandro Eugenio Pereira

Carta ao Leitor | 258

Matilde de Souza



The Role of the Private Sector in the Agenda 2030: Modalities of Engagement and Financing Alternatives

O Papel do Setor Privado na Agenda 2030: Modalidades de Engajamento e Alternativas de Financiamento

DOI: 10.21530/ci.v15n1.2020.979

Frederico Lamego de Teixeira Soares¹

Cristina Y. A. Inoue²

Abstract

This article proposes a conceptual framework to analyze the potentialities and limits for private sector participation in the Agenda 2030. The framework consists of two categories: corporate awareness for development and active partnership for development. The first deals with the introduction of corporate sustainable responsible practices or business strategies based on development concerns. The second contemplates the roles of resource provider, executor or beneficiary of development cooperation initiatives in the context of the Agenda 2030. In addition, this article proposes financial mechanisms that could promote private sector engagement. In sequence, this article provides an analysis and examples of the current participation of companies in the Agenda 2030 based on the analytical framework.

Keywords: Development Cooperation; Sustainable Development Goals; Development Financing; Private Sector Engagement.

1 Economist and a PhD candidate in International Relations at the University of Brasilia. Frederico holds titles of Master of Science in Financial Economics at the University of London and in International Relations History at the University of Brasilia. He is also the Executive Manager of International Relations at SENAI — National Confederation of Industry. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1273-9294>; email: lamego@senaicni.com.br

2 Assistant Professor and Phd in Sustainable Development at the Institute of International Relations at the University of Brasilia. Cristina is a visiting researcher in the International Human Dimensions of Global Environmental Change, United Nations University and in the School of Global Environmental Sustainability, Colorado State University. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3696-252X>; email: cris1999@unb.br

Artigo submetido em 28/07/2019 e aprovado em 27/01/2019.





Resumo

O estudo propõe um quadro de referência analítico para avaliar as potencialidades e limites da participação do setor privado na agenda 2030. O quadro analítico está dividido em duas categorias: conscientização corporativa para o desenvolvimento e parceria ativa para o desenvolvimento. A primeira considera a introdução de práticas de responsabilidade sustentável corporativa ou a introdução de estratégias empresariais com preocupação no desenvolvimento. A segunda contempla os papéis de provedor de recursos, executor ou beneficiário de iniciativas de cooperação para o desenvolvimento no âmbito da agenda 2030. Adicionalmente, este artigo apresenta relação de mecanismos de financiamento que possam promover o engajamento do setor privado. Em seguida, o artigo apresenta análise e exemplos do estado atual de participação das empresas na agenda de desenvolvimento a partir do quadro analítico.

Palavras-chave: Cooperação técnica; Objetivos do Desenvolvimento Sustentável; Financiamento do Desenvolvimento; Engajamento do Setor Privado.

Introduction

In 2015, the Sustainable Development Goals — SDGs were launched in the United Nations Conference Rio + 20 with great expectations from the international community. Member States decided to build them upon the Millennium Development Goals and converge with the post-2015 development agenda. The so-called Agenda 2030 — approved by consensus by heads of states from all member countries — consists in a declaration, 17 sustainable development goals and 169 targets that deal with global challenges related with “people, planet and prosperity”³. This initiative became the global mainstream to promote development cooperation (Kanie and Biermann 2017). The Agenda 2030 has an ambitious architecture of execution since it takes into consideration the distinct economic, social and planetary realities (Kanie and Biermann 2017). It also implies a concerted multi-level negotiation and management process that count with different state and non-state actors working in different platforms.

The implementation of the SDGs demands a broad engagement of governments, private sector and civil society in general through the creation of new governance arrangements, programs of action and partnerships. In regard to financing,

³ For information about SDGs, please see the United Nations (2015).





the implementation of the SDGs projects a funding gap of more than US\$ 2,5 trillion for the horizon 2015–2030 projected by the Organization for Economic Co-operation and Development — OECD in 2017. As an example, the United Nations Intergovernmental Committee on Sustainable Development indicates that the sustainable goal related to eradication of extreme poverty implies the allocation of resources of US\$ 35-195 billion per year during the period 2015-2030 (Voituriez et al 2017). The most recent estimate of financial needs from the International Monetary Fund — IMF projects that the achievement of a subset of SDGs in 49 developing countries —focusing on health, education, water and sanitation, roads and electricity— forecasts additional spending of about US\$ 520 billion a year, or an increase of 14 percentage points of GDP on average⁴.

In contrast, the amount of official development assistance — ODA spent by OECD DAC member countries has had a slight increase of 28.7% in 2016 in relation to 2008 when it reached US\$ 144.9 billion⁵. If other emergent donors are added (Arab countries, China, India, Brazil, Mexico, South Africa, among others), the total amount of aid assistance could be estimated as a total of US\$ 161 billion in 2017⁶. However, the main increase of ODA in the last five years was due to aid assistance spent on refugee and humanitarian crisis that totaled US\$ 14.3 billion in 2017⁷. In this scene, the total amount of bilateral aid spent on development aid in 2017 is similar to the amount of 2008. In addition, emerging donors — like China, India and Brazil — have strengthened their South-South cooperation initiatives with an estimated allocation of US\$ 7.4 billion⁸. The data of China needs a further analysis. A study conducted by Johnston and Rudyak (2017) has pointed out that China's net aid had reached US\$ 5.4 billion in 2013, most of which was being disbursed on bilateral schemes. Despite these differences, the total amount spent on development cooperation by these emergent donors is far behind the figures of the OECD countries, as seen below:

4 For more information, please see IMF (2019).

5 According to the OECD, ODA includes the total amount of funding allocated by members of the *Development Assistance Committee — DAC* of the OECD and countries that are non-members. The Development Assistance Committee — DAC is a forum that discuss cooperation, technical assistance and poverty reduction in the OECD. It counts with more than 30 members from OECD, plus other non-member countries like Chile, Israel, Estonia, Latvia and Turkey. In addition, the World Bank, IMF, UNDP, the Development African Bank, the Asian Development Bank and the Inter-American Development Bank participate as observers.

6 Idem. N.A. Although the data could be underestimated in the case of China.

7 Idem.

8 Idem. N.A. There were no official data available for 2017.





Table 1 — Estimates of Gross Concessional Flows of Development Co-operation from Emergent Donors, 2012-2016 — (USD Million)

Country	2012	2013	2014	2015	2016	Source
Brazil	412	316		-	-	Institute of Applied Economic Research — IPEA and the Brazilian Agency of Cooperation
Chile	38	44	49	33	33	Ministry of Finance
China	3.123	2.997	3.401	3.113	3.615	Fiscal Yearbook, Ministry of Finance
Colombia	27	42	45	42		Strategy institutional plans, Presidential Agency of International Cooperation
Costa Rica	-	21	24	10	9	Annual budget figures, Ministry of Finance
India	1.077	1.223	1.398	1.772	1.695	Annual budget figures, Ministry of Finance
Indonesia	26	49	56	-	-	Ministry of National Development Planning
Mexico	203	526	169	207	125	Mexican Agency for International Development Cooperation — AMEXCID
Qatar	543	1.344	-	-	-	Foreign aid reports, Ministry of Foreign Affairs
South Africa	191	191	148	100	95	Estimates of public expenditures, National Treasury

Source: OECD. Development Co-operation Report, 2018.

Multilateral organizations have also increased the volume of subsidized credit lines to developing countries, reaching US\$ 70 billion. Finally, the private sector foundations have been gaining a more prominent role in the development cooperation agenda, allocating the amount of US\$ 24 billion in development aid between 2013 and 2015⁹. However, the growth of private sector foundations in development cooperation has occurred mainly due to the Bill and Melinda Gates Foundation that is responsible for 48% of the total funding allocated by foundations in 2016 (OECD 2018). This panorama of development financing shows that traditional donors have increased aid spending on a very moderate pace, on one hand, and multilateral organizations and new donors — such as emergent countries and private foundations —, on the other, have had an expanding role in this agenda but far behind the OECD members.

In this context, private sector engagement became a key strategy to tackle the global challenges that were translated into the SDGs. Since the 4th High Level Forum on Aid Effectiveness of 2011 in Busan, the private sector has been recognized as a relevant actor in the promotion of development cooperation. Sequential international forums — such as the Group of Twenty meetings, the United Nations Summits about the Millennium Goals and the Agenda 2030, the Conferences on Financing for Development and the 20 High Level UN Conference on South-South

⁹ Idem. According to the same





Cooperation of 2019 — BAPA + 40 — also call for private sector engagement. With the launch of Agenda 2030, companies were invited to participate in the financing of the development agenda and to adopt corporate sustainable practices in their operations. According to Addis Ababa Action Agenda of 2015, corporations should take part in the development process by investing in areas critical to “sustainable development and by shifting to more sustainable consumption and production patterns”.

Examining the role of the private sector in development is a new issue in the field of international relations. There are studies on private transnational environmental governance and few academic references that examine the role of the private sector in development cooperation, but most deal with the role of private foundations that have different missions and business strategies. Other academic references come from the field of business administration, like the work of Porter and Kramer (2011) that defines the notion of shared value to justify the adoption of corporate strategies based on sustainable development concerns. In this scene, most of the concepts that discuss private sector engagement nowadays in the development agenda comes from think-tanks and international organizations. And these definitions are usually related to advocacy, implementation of corporate sustainable practices and roles that consider a direct contribution to development cooperation initiatives in general¹⁰.

Therefore, this article proposes an analytical framework that consolidates the forms of private sector involvement in the context of the Agenda 2030. Two general categories were identified: corporate awareness for development and active partnership for development. In addition, we propose to examine potential funding mechanisms that could promote the mobilization of companies in line with the financial needs of the SDGs. Our first assumption is that there are many similar concepts presented by distinct think-tanks and international organizations to evaluate the forms of private sector engagement in the development agenda. Secondly, there is need to seek for new indicators that could measure the participation of companies in development in terms of financial support and adoption of corporate sustainable practices. By proposing this framework and possible financial mechanisms, we seek to understand the potential role and limits for private sector engagement in the development agenda.

Drawing on a literature review and analysis of official data, this article unfolds as follows. Initially, it presents an update of concepts and modalities to

¹⁰ See reports from OECD, DIE, North-South Institutes, among others.





organize the forms of private sector participation in development based on the works conducted by Byiers and Rosengren; Di Bella et al.; Vaes and Huyse and Porter and Kramer. Then, it describes alternative funding mechanisms that could promote private sector engagement with the agenda 2030 in the future. Finally, this article evaluates the role of the private sector on the proposed modalities, using comparative data of the present scenario of development cooperation.

The Roles and Modalities for Private Sector Engagement in Development Cooperation

Before examining the available studies about private sector engagement, it is important to define private companies. In this sense, we consider the following definition introduced by the OECD Co-operation Report of 2016:

Organizations that engage in profit-seeking activities and have a majority private ownership (i.e. are not owned or operated by a government). This term includes financial institutions and intermediaries, multinational companies, micro, small and medium-sized enterprises, co-operatives, individual entrepreneurs and farmers who operate in the formal and informal sectors. It excludes actors with a non-profit focus, such as private foundations and civil society organizations.

This concept is being used by most international initiatives that are supporting the implementation of the Agenda 2030, like the Global Partnership for Effective Development Cooperation. This is a multi-stakeholder platform that provides guidelines for effective implementation of the SDGs. Another relevant concept regards private sector engagement that is defined by the OECD Co-Operation Report of 2016 as “an activity that aims to engage the private sector for development results, which involves the active participation of the private sector”. The definition is broad and includes all modalities (finance, policy dialogue, capacity development, technical assistance, knowledge sharing and research for engaging the private sector in development co-operation from informal collaborations to more formalized and encompasses all sectors (e.g. health, education, private sector development, renewable energy, governance, etc.). According to the same report from the OECD, private sector engagement deals with the capacity to leverage the innovation potential of companies as well as its contribution to finance the SDGs while, at the same time, recognizing the need for financial return for the private sector.





In order to understand the companies' motivations to participate in the development agenda, the article of Michael Porter and Mark Kramer (2011) introduces the notion of shared value. Porter and Kramer propose a new business strategy for companies that conciliate the creation of economic value with benefits for society "by addressing its needs and challenges." According to these researchers, business should seek to reconnect the company's success with social development. By pursuing this strategic position, corporations could legitimize business again. They also remember that the notion of shared value goes beyond the adoption of corporate responsibility policies that, on their view, has a limited effect in terms of business sustainability. Porter and Kramer indicate that the shared value strategy has a well-defined rationale: companies would seek to reduce profits and margins in the short term in exchange for a long term sustained success.

This concept proposed by Porter and Kramer is being used as guiding principles by international organizations and forums to attract companies to the development cooperation agenda. According to the OECD Development Co-operation Report of (2016):

Companies that introduce sustainability into their business models are profitable and successful, with positive returns on capital in terms of reduced risks, diversification of markets and portfolios, increased revenue, reduced costs, and improved value of products. Increasingly, investments in developing countries — and even in the least developed countries are seen as business opportunities, despite the risks involved. On the other hand, companies provide jobs, infrastructure, innovation and social service, among others.

The same report from the OECD states that the opening of new potential markets in developing countries and the expansion of global supply chains create an opportunity for transnational companies to adopt a corporate responsible attitude towards local consumers and suppliers. And this understanding implies the introduction of a development perspective on business strategies. In line with the concept of shared value, initiatives such as the Global Compact of the United Nations are also promoting private sector mobilization towards introducing a sustainable development perspective on their business activities.

Based on these definitions, many studies have conceptualized and proposed modalities to understand the role of the private sector in development cooperation. Most of the research come from think-tanks, international organizations and initiatives. Byiers and Rosengren (2012), for example, organize the private sector





engagement in two categories: While the first addresses how companies promote the development of the country’s domestic economies and support governments to design and implement policies to stimulate economic transformation through investment, productivity growth, business expansion and employment; the second has to do with donor engagement with international business activities and financing to achieve development objectives.

In a research conducted by the Belgian Institute KU Leuven entitled Private Sector in Development of 2015, Vaes and Huyse analyze the perspectives for the private sector cooperation. According to the researchers, a combination of the following drivers has given visibility for the private sector in the development agenda:

Box 1 — Drivers behind the Current Private Turn

GLOBAL CONTEXT	DONOR GOVERNMENTS
<ul style="list-style-type: none"> – Increasingly complex cross-boundary problems require complex multi-stakeholder solutions; – Financial crisis and the search for alternative financing mechanisms to leverage and compliment public funds for development; – Increasingly scarcity and the expected climate change on food supply shows the need for sustainable business models; – Changing expectations from consumers and employees, regarding business practices and the products; – Changing attitudes towards entrepreneurship and the introduction of new business ethics and business models 	<ul style="list-style-type: none"> – Assumption that business would be good (or even better) at delivering on aid effectiveness – Assumption that private sector is the driver of growth which in turn will lead to development and poverty reduction – Central role for the private sector in the international cooperation of emerging powers (e.g. BRICS) – International development policy designating private sector as a prominent actor in development cooperation – Neighboring countries or other OECD-DAC donors placing private sector more central in their development cooperation
PRIVATE SECTOR	CSOs and NGOs
<ul style="list-style-type: none"> – Globalization and developing markets and business opportunities in developing countries – Changing expectations and external pressure from employees, governments, customers and watchdogs regarding business practices and products – Frontrunners experiment (successfully) with new business models – Maintaining supply chain will require more sustainable production methods and linkages with producers – Increasing reporting requirements (e.g. GRI) 	<ul style="list-style-type: none"> – Financial crisis and the search for alternative financing mechanisms to replace or complement government and public funding – Unable to achieve its mission alone – Increase power, reach and impact of private companies – Increasingly privatized provision of essential services – Increasingly pro-business attitude of development policy – Looking for ways to include poor and marginalized in sustainable product chains – Competing with private sector for development contracts

Source: Belgian Institute KU Leuven.





The model presented by Di Bella Et al. (2013) goes deeper in the definitions and proposes to classify the various forms of private sector mobilization. These authors published a relevant and detailed study coordinated by the North-South Institute about the private sector engagement in aid initiatives. According to Di Bella Et al., there is a growing perception in the international community about the importance to bring the private sector to play a more active role in this agenda. The private sector can bring innovation and provide financial support for development cooperation. And business strategies can be tied to sustainable development business models that bring profits and promote inclusive growth. This research of the North-South Institute proposes the following roles for the private sector in the development agenda:

Box 2 — Key concepts: Private Sector and Development

PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT: Activities carried out by governments, financial institutions and development organizations geared toward creating an enabling environment for business to flourish. Includes activities by development cooperation actors aimed at increasing private sector investment in developing countries.

PRIVATE SECTOR IN DEVELOPMENT: The roles of and activities carried out by the private sector as part of its regular core business operations that affect development outcomes and economic growth through positive impacts such as job creation, provision of goods and services, and taxation, and negative impacts such as environmental degradation and poor labor practices.

PRIVATE SECTOR ENGAGEMENTS FOR DEVELOPMENT: Instances when engagements with the private sector go beyond the traditional impacts of the private sector in development. Private sector engagements for development include firms' active pursuit of positive development outcomes. This occurs through, for example, funding and/or carrying out development projects, adopting and implementing inclusive business models, aligning core activities to explicitly contribute to the achievement of development outcomes, creating inclusive value chains, adopting and supporting the widespread adoption of responsible business practices in areas such as environmental sustainability and human rights, improving accountability and transparency in business operations, and targeting the transfer of technologies to host communities.

Source: Di Bella Et al (2013).

Di Bella Et al. (2013) remember that these concepts of private sector participation can be combined with the following ways of implementation:

- Political dialogue
- Sharing of knowledge
- Technical cooperation
- Capacity building
- Donations
- Loans





Another study from Kindernay and Reilly-King (2013) defines the participation of the private sector in terms of levels of intervention: macro, meso and micro level. Macro level interventions focus on business environment; that is creating the legal, economic and regulatory conditions for business to flourish. Interventions of meso level would be related to making the markets work better by reducing market imperfections through the building of value-chains or through integration of players in the market. And micro is related to interventions in business, people and support services. The Belgian Institute KU Leuven also conducted a research in 2012 to evaluate the involvement of the private sector in selected European Countries and the Flandres region. The authors Vaes and Huyse (2012) indicate a list of ten possible functions for the private sector in the development cooperation agenda:

1. Resource provider: financial resources for development initiatives;
2. Resource provider: expertise and other strategic resources such as network, data, research capacity;
3. Beneficiary: beneficiary of efforts to create an enabling business environment;
4. Beneficiary: capacity development, information provision and/or knowledge sharing initiatives that aim to increase capacity to contribute to development goals;
5. Beneficiary: beneficiary of financial support that aims to boost private sector activity or investment with particular development impact;
6. Beneficiary: executor of contracts for implementing aid projects and programs: (role of subcontractor);
7. Target of regulation, lobby or advocacy: the private sector is pushed by global governance institutions, governments or civil organizations to change business practices;
8. Reformer: change of existing business models through corporate social responsibility, corporate social accountability or stakeholder value maximization: the private sector adapts its own business model to increase its positive development impact and sustainability
9. Developer-implementer: implementation of new, social inclusive or solidarity economy initiatives and business models or initiatives with particular development relevance.
10. Participant: taking part in development related policy dialogue or multi-stakeholder initiatives that aim to influence business and development policy and practice.





The analysis of the models and modalities presented by Byiers and Rosengren; Di Bella Et al. and Vaes and Huyse indicate that the participation of the private sector in the Agenda 2030 could be divided in two well defined categories: Corporate Awareness for Development and Active Partnership for Development. The first contemplates mobilization, advocacy or the introduction of strategies and practices aligned with social and sustainable impacts. The second deals with the roles of resource provider, executor or beneficiary of development cooperation initiatives, usually in partnership with governments or multilateral organizations. Thus, we propose five main roles for private sector engagement for the Agenda 2030, as follows:

Box 3 — Proposal of Modalities for Private Sector Participation for the Agenda 2030

Corporate Awareness for Development	Active Partnership for Development
<p>Corporate Responsible Participant: Private sector introduce practices of corporate sustainable principles. It also includes the participation of companies in initiatives to promote the awareness of the development agenda like policy dialogue & multi-stakeholder initiatives on development issues.</p> <p>Corporate Reformer: Corporate sustainability becomes a key component of the business strategy. Companies also act in the advocacy a of sustainable policies in international forums. Corporate strategy based on sustainable practices include innovative services and products that generate value for customers and local capacity building and social and economic development. Companies adopt the notion of shared value in their global strategies as to sustain long term presence of their business activities.</p>	<p>Resource provider: Private sector offers financing or participate in co-financing initiatives. The provision of financial support considers loans, grants, public-private partnerships and the use of new financial schemes — such as blended finance — when linked to a development initiative.</p> <p>Executor: Private sector takes part in implementing new, social inclusive initiatives with particular development relevance. It includes coordination of development initiatives that have partnership with other stakeholders and/or count with public-private financial mechanisms. The execution of development initiatives contemplates sharing of knowledge and capacity building with the use of innovative practices.</p> <p>Beneficiary– private sector is a beneficiary of the results of development projects and programs. It can also include the promotion of private sector development as a result of technical cooperation initiative.</p>

Source: based on Byiers and Rosengren; Di Bella Et al.; Vaes and Huyse; and Porter and Kramer.

The proposed notion of Corporate Awareness for Development is well in line with the definitions of Di Bella et al. since it has a direct relation with the positive impact that can be generated by private sector actions. We propose to divide this category into two modalities: Corporate Responsible Participant and Corporate Reformer. The role of Corporate Responsible Participant is the first stage of private sector involvement with the development agenda. It considers





the adoption of corporate sustainability measures by companies. As an example, the establishment of the *Global Compact Initiative by the United Nations* is one of the many initiatives aimed to promote the development agenda through the introduction of corporate governance principles. This initiative mobilizes almost ten thousand companies from more than 164 countries and propose guidelines for companies to follow in line with the SDGs.

The Corporate Reformer is a modality that deepens the participation of the private sector in the development agenda. Also, it includes measures to promote better corporate sustainability practices and ways to address positive impacts. The promotion of a sustainable development agenda becomes a key component in the companies' strategy. According to Ioannou and Serafeim (2019), the adoption of strategic sustainability practices is significantly and positively associated with both return on capital and expectations of future performance. Companies also have an active role in the design of policies related to private sector engagement in international forums. The concept of shared value proposed by Porter and Kramer is also an integral part of global strategies of the corporate reformers.

In this context, there are new financial mechanisms that can address company's interests to invest in sustainable initiatives. To Dalberg (2014), innovative financing is shifting from the fundraising approach to the delivery of positive social and environmental outcomes. In this scene, the growth of impact investment funds follows this direction. And a growing number of investors are expressing a desire to "do good while doing well." These are impact investors, who seek opportunities for financial investments that produce significant social or environmental benefits. Private funds which invest in companies that promote social impacts is another example of the role of resource provider. The Rise Fund measures impact investment in 30 key outcome areas, aligned with the United Nations Sustainable Development Goals — SDGs through a measurable evidenced-based, quantifiable assessment. For each potential investment, an indicator called Impact Multiple of Money (IMM)[™] aims to estimate a company's potential for positive impact that is used for investment selection criteria (Addy Et al. 2019). Environmental, social and governance principles are part of the investment diligence and the decision process. These are examples of organizations of the New Economy that are able to reconcile business with sustainable development concern.

The Active Partnership for Development deals with a more direct role of companies in the implementation of initiatives that are in line with the Agenda 2030. It considers institutional arrangements of the private sector with





governments, multilateral organizations and non-profit institutions engaged in development cooperation initiatives. These arrangements consist in the establishment of governance mechanisms, public-private partnerships, institutional arrangements and financial mechanisms that can be allocated by companies to tackle development challenges. In this context, the *Global Partnership for Effective Development Cooperation* is an example of a global governance mechanism that provides practical guidance and shares knowledge to boost the development impact, supporting country-level implementation of the internationally-agreed development effectiveness principles. It counts with high level representatives from governments, international organizations, civil society and the private sector that are effectively participating in the implementation of the development agenda. In April 2019, the Global Partnership launched guidelines to stir private sector participation in the development agenda.

We propose to divide this category into three distinct roles: resource provider, executor and beneficiary. The resource provider contemplates the allocation of resources by the private sector through funding mechanisms and institutional arrangements. Foundations of transnational companies are among one of the main relevant actors of this modality, according to Di Bella Et al. Major corporations have established foundations that act on behalf of those companies or are responsible for implementing their corporate responsible strategy. Therefore, they do not act as independent corporations and thus could be included in the definition of private sector, according to Di Bella Et al. (2013).

In addition, public-private partnerships — PPPs could be one of the attractive ways to seek extra resources from companies for the Agenda 2030. PPP is a contract between a government and a private company under which the private company finances, builds and operates some element of a service that was traditionally considered a government domain. PPPs are typically employed to implement infrastructural projects when public budgets are constrained. For Thamer and Lazzarini (2015), PPPs should not be mistaken with other types of acquisition of public services since they consider a cooperative and risk sharing initiative between the government and the private sectors. Properly managed, they may also improve public service efficiency through technical expertise provided by the private sector. Usually, a partnership agreement is signed between the public and private organizations “to mitigate the level of risk-taking for all parties and create a win-win situation”.





Developing agencies are fostering the use of PPPs to attract companies in development cooperation initiatives. For example, the Japan International Cooperation Agency (JICA) has defined policies to foster partnerships with Japanese corporations to promote local business development (Hayashi 2014). JICA has a series of ODA schemes to support private business in developing countries in line with the SDGs. According to Hayashi (2014):

With this increased interest on the part of Japanese business in developing countries, the government has developed programs of support for these companies. Among these support programs are ODA schemes providing companies with the resources to initiate a business in developing countries, which would address social problems in these countries. The government is working on the assumption that acceleration of overseas operations by Japanese companies potentially contributes not only to the economy of the countries concerned, but also to Japan's national interests.

The role of resource provider also contemplates new funding mechanisms such as blended finance that have a variety of models and consists in mobilizing capital investment through public-private partnerships. This type of funding mechanism seeks alternatives to leverage private investments with a limited amount of official development assistance. For the OECD, blended finance is the strategic use of development finance for the mobilization of additional finance towards sustainable development in developing countries. Blended Finance refers to a financing package comprised of concessional funding provided by development partners and commercial funding provided by financial institutions and co-investors. Blended Finance solutions can provide financial support to a high-impact project that would not attract private funding on strictly commercial terms because the risks are considered too high and the returns are either unproven or not commensurate with the level of risk. It also reduces risks for the private sector initiatives that are in line with public interest. According to Voituriez Et al (2017):

In this respect, lending most traditionally involves combining a variety of instruments — basically loans and grants — from a single institution. This type of blending translates into subsidized loans and represents the core business of development finance institutions such as the European Investment Bank, the French Development Agency, and German Development Bank KfW.





The establishment of blended finance schemes consider the use of different financial instruments as follows:

Box 4 — Private Sector Engagement Through Development Cooperation: instruments

Grants: cash or in-kind transfers which do not generate debt for recipients
Debt instruments: cash or in-kind transfer which incur in debt for the recipient
Mezzanine finance: transfers that incur in debt or preferred stock, as subordinated loans, preferred equity or hybrid instruments
Equity and shares in collective investment vehicles: investment through collective mechanisms to reach regions that would not be attractive for sole or long-lasting investments.
Guarantees and Liabilities: risk-sharing mechanism: the guarantor pays part of the entire amount due on a loan, equity or other instrument to the lender/investor in the event of non-payment by the borrower or loss of value in the case of investment.

Source: BRICS Policy Center (2018).

The role of executor contemplates an active role of companies in designing and implementing new social inclusive initiatives in partnership with the public sector. The implementation of public-private partnerships schemes is also part of this category. The *executor* mobilizes technical and financial resources (usually grants) and coordinates projects that promotes capacity building and knowledge transfer in line with development challenges. Consultancy companies, for example, compete for public funding and grants to implement projects in developing countries. The Palladium Consulting Group (<http://thepalladiumgroup.com>) and Mckinsey (<http://www.mckinsey.com>) — among other players — are examples of global consultancies that develop business activities implementing capacity building projects in developing countries. In the case of the Palladium Consultancy Group, there is a list of development cooperation initiatives that are funded by different development agencies like the British and the Australian. In addition, there is an extensive emphasis on evaluation in order to demonstrate and monetize positive impacts. Many cooperation agencies also mobilize the private sector to support their execution activities. In the case of Brazil, the National Service for Industrial Training — SENAI is one of the main partners of the Brazilian Cooperation — ABC. SENAI is a private non-profit organization that promotes skills development for the industrial sector in Brazil and has established more than nine technical schools in Africa, Latin America and East Timor. In Germany, there is an extensive list of consultancy and non-profit organizations that also act on behalf of the German Cooperation Agency — GIZ implementing their development agenda.





Finally, the role of beneficiary consists of private sector actors — usually from developing countries — that benefit from the results of development initiatives. It also includes the notion of private sector development presented by Di Bella Et al. (2013). Beneficiary institutions take part in the development initiatives seeking to absorb know-how and capability to deliver products and services that foster social and economic development.

The categories proposed above can facilitate the understanding of possible ways through which the private sector has been engaging in the development agenda. Together they encompass an analytical framework intended to highlight the different roles that companies can play in the implementation of the Agenda 2030. Such roles can vary from a socially responsible company carrying on its business activity to a more active one of a development-partner.

Examining the Recent Private Sector Engagement in Development Cooperation

In this part of the article, we propose to conduct a preliminary evaluation of the current engagement of private corporations in the Agenda 2030 based on the available data. The intention is to identify future ways to measure the mobilization of companies through indicators or examples aligned with the proposed modalities of private sector engagement.

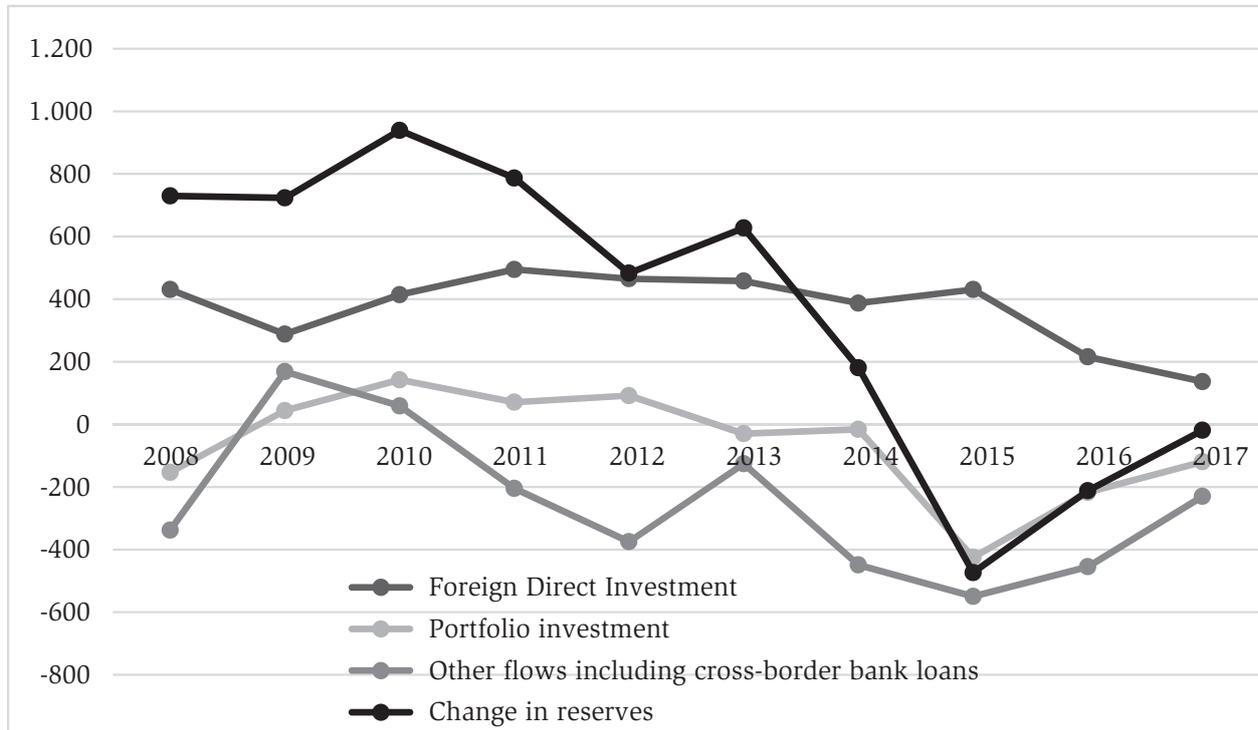
In regard to the role of Corporate Awareness for Development, foreign direct investments are presently one of the only indicators to demonstrate the volume of corporate investments carried out by companies. Although the use of FDI is an important measure of economic growth, it does not provide a complete picture of the promotion of development agenda in terms of social and economic impacts. Nevertheless, FDI is the largest source of external finance for many developing economies, according to the IMF¹¹. It is also more stable than other cross-border financial flows, such as portfolio investment and cross-border bank loans, according to data presented by the International Monetary Fund — IMF (Figure 1). FDI can enhance productive capacity, transfer know-how and generate employment, particularly when it creates linkages with domestic suppliers and help local companies integrate into international value chains.

¹¹ IMF Annual Report 2019: our connected world





Figure 1 — Trends in Cross-border Net Financial Flows to Developing Countries and Economies in transition (US\$ Billions)



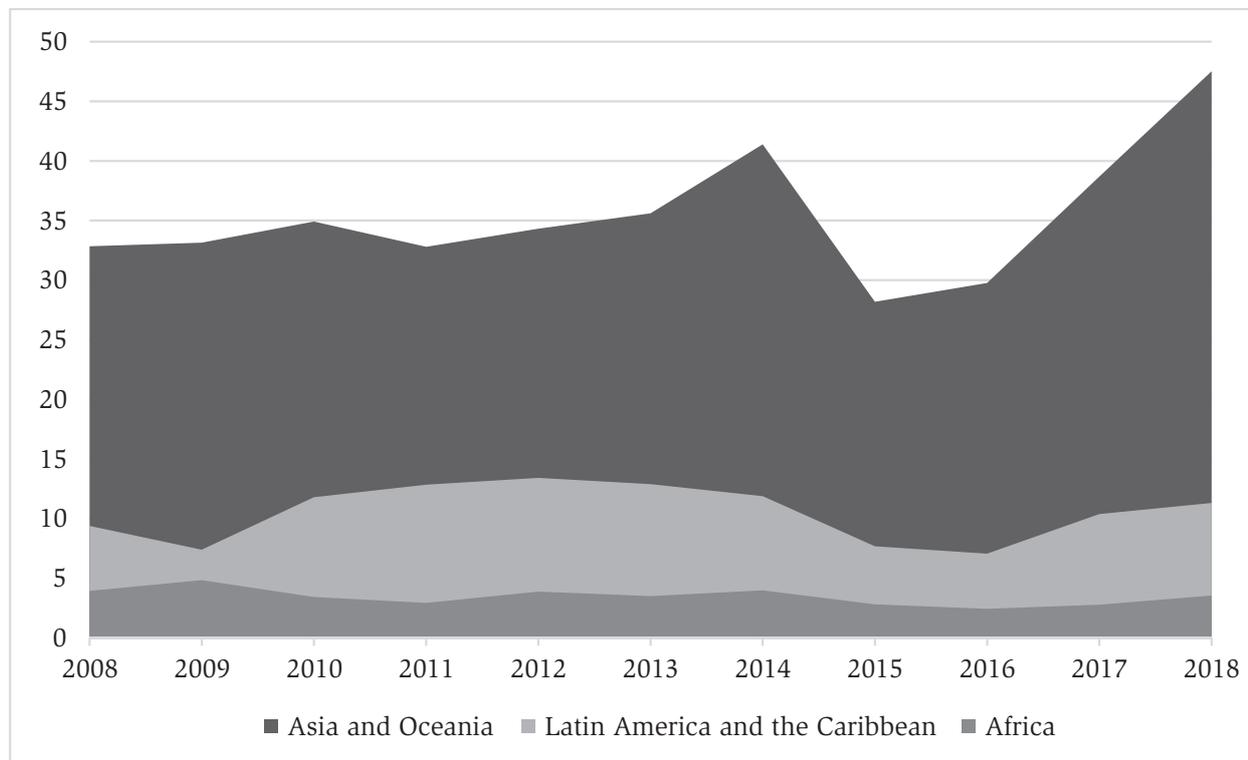
Source: IMF World Economic Outlook database, October 2016 and UN/DESA calculations.

Figure 2, below, shows the evolution of foreign direct investments — FDI from developed countries to developing countries. Looking at the figure 2, the rise of foreign direct investment — FDI has been moderate. China is responsible for the biggest share of inflows of FDIs in the period 2008-2016, while investments in developing economies in the African continent and the Americas total less than US\$ 30 billion in 2016. Although there are no frameworks available to identify the percentage of the investments allocated to the development agenda, these figures indicate that the volume sent by companies to the developing countries is far behind the needed amount projected by the Agenda 2030.





**Figure 2 — Foreign Direct Investments to Developing Countries — 2008-2018
(% of total world inflow)**



Source: UNCTAD Data Base.

In this context, Berger and Sebastian (2019) from the German Development Institute — GDI defends that governments should foster ways to attract FDI aimed to improve environmental and social conditions. It proposes policies that could stimulate links between foreign and domestic firms to improve local business and governance, thus leading to a sustained development. According to the German thin-tank, the World Trade Organization is promoting discussions with developing countries to design an International Invest Facilitation Framework — IFF. Also, GDI indicates that developing countries have made limited progress to implement facilitation measures to attract foreign investments. The GDI proposes six recommendations to foster FDI to developing countries:

1. Bridge the implementation gap by providing capacity building.
2. Strengthen developing countries' negotiation capacities.
3. Respect the policy space of developing countries.
4. Focus special and differential treatment on longer implementation periods.
5. Include a commitment by home countries to support their investors' responsible-business conduct.





6. Establish international cooperation mechanisms and increase inclusivity by supporting multi-stakeholder processes.

In regard to impact investment, a recent report by the International Finance Corporation — IFC (2019) evaluates the size of this market. According to this study, there are two segments that contribute to measurable positive social and environmental impact. According to the IFC:

The first is privately managed debt and equity funds, which manage about US\$ 71 billion. The second is development finance institutions (DFIs), like IFC, which have a mandate to invest in commercial returns to achieve development impact. The group of 25 DFIs that share common impact metrics manage about US\$ 742 billion. Beyond these two segments, two intriguing asset classes have the potential to contribute to measured impact. First, green and social bonds, which may contribute additional financing to firms generating positive environmental and social impacts, have grown rapidly to a USD 456 billion market. Second, shareholder engagement strategies in public equities, which are a USD 8.4 trillion market, can be deployed to influence firms towards greater impact.

However, the IFC remembers that the rapid growth of the field of impact investing has been accompanied by questions about how to assess impact, as well as concerns about potentially unrealistic expectations that social impact and market-rate returns can be simultaneously achieved. Nevertheless, there is a great expectation that impact investment can be further stimulated through the introduction of regulations and incentives for companies. As an example, impact investment funds like the TPG Growth and the Rise Fund already count with resources to invest in sustainable responsible projects of around US\$ 14 billion and US\$ 2,1 billion respectively¹². TPG Growth have, for example, a great focus on sustainability and proposes “responsible investing” through the life cycle of their projects.

In addition, an extensive list of financial mechanisms could support development cooperation. Voituriez et al. (2017) indicate that the volume of private and public savings amounts US\$ 22 trillion and financial assets US\$ 218 trillion. Institutional investors held assets estimated in US\$75-85 trillion. Pension funds, life insurance companies and sovereign wealth funds have financial assets

¹² Para <https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2018/09/so-filantropia-e-governo-nao-irao-resolver-os-problemas-diz-investidor-social.shtml>





that totals US\$ 60 trillion¹³. These are examples of funding mechanisms that can give bright perspectives for the aid financing agenda in the future. The question lies on how governments can mobilize the private sector and these mechanisms to be directed to the development agenda. Also, there is a need to define metrics to establish a correlation between the SDGs and the development initiatives to be funded by new financial schemes.

In the case of the corporate responsible and the corporate reformer roles, there is no available data to evaluate, for example, the motivations for companies to introduce business strategies aligned with the development agenda. Nevertheless, Ioannou and Serafeim (2019) indicate that 93% of the largest 250 companies in the world are publishing corporate sustainability reports. Both authors also indicate that 78% of these companies include and/or integrate sustainability information in their (audited) annual financial reports, according to a study coordinated by KPMG in 2017. Through qualitative research, this information could be of relevant use for future policy making as well as to promote further engagement and awareness of the private sector.

When analyzing the Active Partnership for Development, information to quantify and measure private sector engagement through the roles of executor and beneficiary is dispersed. As an example, annual reports from developing agencies — like the Japanese Agency of Cooperation — JICA and the German Development Cooperation Agency — provide examples of partnerships with companies with the amount spent in projects. In regard to the modality resource provider, the OCDE (2020) has informed that USD 48.4 billion was mobilized from the private sector in 2018 by official development finance interventions carried out by development banks. This amount remains modest in scale since it represents less than a quarter of total aid assistance spent in the same year.

This figure has a great potential to growth when compared with the total allocation of resources spent by PPPs in the world. According to the UNCTAD (2016), PPP funding for infrastructure projects in developing countries has totaled approximately US\$ 159 billion in 2013. According to the same report, PPP investment has been concentrated in relatively few countries and sectors. Almost 60% of the total private participation in projects recorded in developing countries were in (by order of magnitude) China, Brazil, the Russian Federation, India,

13 Based on information from the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development of the United Nations.





Mexico and Turkey. This indicates that PPP investors act in the same rationale as institutional investors, preferring large and dynamic markets to the more vulnerable economies where financing needs are greatest. Only 10% of the total went to Africa, although in sub-Saharan Africa investments have been steadily rising (primarily because of investments in telecoms) (UNCTAD 2016).

In regard to private foundations, the OECD has published a special report about their role in the development agenda entitled *Private Philanthropy for Development* in 2016. According to the OECD, the total flow of the 143 private foundations reached the amount of US\$ 24 billion in the period 2013- 2015. This report points out that more than 81 % of the total funding are concentrated in around 20 foundations that are in its majority American organizations. This amount is also far below the resources allocated by official sources of development assistance.

The biggest organization sponsoring aid development is the Bill and Melinda Gates Foundation that has allocated over US\$ 11,6 billion in the period 2013-2015¹⁴ and is responsible for 48% of the total funding allocated by foundations¹⁵ with a special focus on health projects. Other foundations have also an increasing participation in the development agenda. The Rockefeller Foundation focus its core business in the sustainable development objectives related to food, health, energy and jobs, mobilizing similar amount of funding¹⁶. In addition, the JP Morgan Foundation has structured a global initiative to promote skills development in the workplace after the financial crisis of 2008. This program called *New Skills at Work* started in the US and it was then expanded to other countries with resources totaling US\$ 250 million¹⁷. These foundations act in partnerships with other donor and recipient countries funding or executing development projects.

Conclusions

The objective of this study was to propose a framework that organizes the modalities of private sector engagement in two main categories: **Corporate Awareness for Development and Active Partnership for Development**. It goes in the direction of enabling the establishment of indicators in the future. The

14 See The Bill and Melinda Gates Foundation (2016).

15 OECD (2018).

16 See Rockefeller Foundation (2016).

17 See JP Morgan & Chase (2017).





proposed framework for private sector engagement shows that the participation of the private sector in development cooperation can occur in different ways and through distinct mechanisms. The available data provides a partial estimation of the private sector engagement in the development agenda. And it indicates that private sector still plays a reduced role in the implementation of the Agenda 2030 when we compare the volume allocated by PPPs and by Private Foundations in relation to the total resources spent on aid assistance by official sources. Further studies should detail and propose future indicators to facilitate a deeper comprehension of the private sector participation based on the proposed framework. In this scene, future studies can propose methods to analyze if the SDGs are being fulfilled as a direct or indirect contribution of the private sector. The establishment of criteria to identify the percentage of FDI allocated to the development agenda will also be relevant.

The launch of the Agenda 2030 with its Sustainable Development Goals — SDGs has provided a great opportunity to promote awareness to the challenges of our planet and to mobilize the private sector. In this sense, initiatives that stimulate corporate sustainable practices, such as the Global Compact and the Global Partner for Effective Development Cooperation, are positive ways to promote awareness and effective engagement of the private sector. However, the figures available indicate that there is a huge gap between the present funding allocated versus the estimated goals of the Agenda 2030. Therefore, there is an urgent need to test and mobilize new funding mechanisms in order not to compromise the SDGs. This research has indicated that the shared value strategy could be a way to promote private sector engagement with a market rationale. We have also pointed out examples of financing mechanisms that imply a concerted effort between official donors, multilateral organizations and the private sector. These examples give a promising perspective to address the development challenges posed by the Agenda 2030 with private sector engagement. When companies act in this direction, they become true reformers.

References

- Addy, Chris; Chorenge, Maya; Collins, Mariah; Etzel, Michael. (2019). Calculating the value of impact investing in *Harvard Business Review Jan-Fev* (2019). Cambridge: HBS.
- Byiers, B.; A. Rosengren. (2012). *Common or conflicting interests?* Reflections on the Private Sector (for) Development Agenda (ECDPM Discussion Paper 131). Maastricht: ECDPM.





- BRICS Policy Center. (2019). *Private sector engagement through development cooperation*. Fact Sheets. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center.
- Dalberg. (2014) *Innovative Financing for Development*. Scalable Business Models that Produce Economic, Social and Environmental Outcomes.
- Di Bella, José; Grant, Alicia; Kindernay, Shannon et Tissot, Stephanie. (2013). *Mapping Private Sector Engagements in Development Cooperation*. Research Report. Canada: North-South Institute.
- Berger, Axel; Sebastian Gsell. (2019). How can an international framework for investment facilitation contribute to sustainable development? In *Briefing Paper 15/2019*. Bonn: German Development Institute DIE.
- Huyse, H; Vaes, S. (2012). *Development Cooperation in 2020*: Leuven: HIVA –KU Leuven.
- Johnston, Lauren; Rudyak, Marina. (2017). China’s ‘Innovative and Pragmatic’ Foreign Aid: Shaped by and now Shaping Globalization in Song, L., Garnaut, R., Fang, C., & Johnston, L. (Eds.). (2017). *China’s New Sources of Economic Growth: Human Capital, Innovation and Technological Change*. Australia: ANU Press.
- Bill and Melinda Gates Foundation. (2016). *Annual Report*. Seattle: available at < <https://www.gatesfoundation.org/who-we-are/resources-and-media/annual-reports/annual-report-2016> > .
- GIZ.(2015). *Integrated Company Report*. Eschborn: GIZ.
- Hayashi. (2014). Japan: Partnership at a turning Point in B. Tomlinson (ed.). 2014. *The Reality of Aid 2014*. Filipinas: IBON International.
- Huyse, H., & Vaes, S. (2012). *Development Cooperation in 2020?* Leuven: HIVA — KU Leuven.
- International Finance Corporation. (2019). *Creating Impact: the Promise of Impact Investment*. Washington DC: IFC.
- International Monetary Fund. (2016). *World Economic Outlook database*. Washington DC: IMF.
- International Monetary Fund (2019). *IMF Annual Report 2019: our connected world*. Washington DC: IMF.
- JICA. (2016). *Annual Report*. JICA: Tokyo.
- JP Morgan and Chase. (2017). *Corporate Responsibility Report: Model for Impact*. New York: JP Morgan and Chase. Available at: < <https://impact.jpmorganchase.com/content/dam/jpmc/jpmorgan-chase-and-co/documents/2016-JPMorgan-Chase-CR-Report.pdf> > .
- Kindernay, Shannon, and Fraser Reilly-King. (2013). *Investing in the Business of Development: Bilateral Donor Approaches to Engaging the Private Sector*. Ottawa: The North-South Institute and Canadian Council for International Co-operation.
- Ionnou, Ioannis and Serafeim, George. (2019). *Corporate Sustainability: A Strategy?* Working Paper 19-065. Cambridge: HBS.





- Kanie, Norichika; Biermann, Frank. (2017). *Governing Through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*. Cambridge: MIT Press.
- Rockefeller Foundation. (2016). *Annual Report 2016*. New York: Rockefeller Foundation.
- OECD. (2016). *Development Co-operation Report 2016: The Sustainable Development Goals as Business Opportunities*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2016). *Private Philanthropy for Development*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2017). *Development Co-operation Report 2017: Data for Development*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2018). *Development Co-operation Report 2018: Joining Forces to Leave No One Behind*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2020). *Amounts Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions*. Paris: OECD available at <<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/mobilisation.htm>> .
- Porter, Michael; Kramer, Mark. (2011). Creating shared value. *Harvard Business School Review* jan-feb. Cambridge: HBS.
- Thamer, R.; Lazzarini, S. (2015). Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: RAP.
- United Nations. (2015). *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*. New York: United Nations.
- United Nations. (2015). *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: United Nations.
- United Nations Organization on Trade and Development. (2016). *Development and Globalization: Facts and Figures*. Geneve: UNCTAD.
- Voituriez Et Al. (2017). Financing the 2030 Agenda for Sustainable Development in Kanie, Norichika; Biermann, Frank. (2017.) *Governing Through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*. Cambridge: MIT Press.





Invasão à Crimeia: influência ocidental na Ucrânia e retaliação Russa

Crimea invasion: western influence in Ukraine and Russian retaliation

DOI: 10.21530/ci.v15n1.2020.942

Alexandre Cesar Cunha Leite¹

Arthur Mastroiani Máximo de Lucena²

Fábio Rodrigo Ferreira Nobre³

Resumo

Este artigo tem o intuito de analisar as medidas de política externa adotadas pela Rússia nos anos de 2014-2015 que resultaram na invasão da Federação à Crimeia, sob a ótica do Modelo de Hermann, com a seguinte questão norteadora: diante da invasão à Crimeia e quebra da soberania do país, em que medida as ações de política externa da Rússia foram influenciadas pelas mudanças de governo na Ucrânia? Para isto, levou-se em consideração breve contexto histórico da crise ucraniana, bem como as três mudanças de governo em curto prazo e se aplicou o modelo de Hermann, contextualizado com o entendimento conceitual de Guerra Híbrida, uma vez que as estratégias de guerra do governo russo na Crimeia foram de vias convencionais e não convencionais. Como síntese da pesquisa aqui apresentada, produziu-se um quadro demonstrativo da aplicação do Modelo de Hermann nas mudanças dos governos ucranianos e os tipos de guerra observados.

Palavras-chave: Rússia; Ucrânia; Criméia; Guerra Híbrida.

1 Doutor em Ciências Sociais (linha de Relações Internacionais) pela PUCSP. Docente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB), docente do Programa de Pós-Graduação do Programa de Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba (PGPCI/UFPB) e docente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PPGRI/PUCMINAS). ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0209-2717>; email: alexccleite@gmail.com

2 Mestre em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB). ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9361-9395>; email: arthurmastroiani@gmail.com

3 Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (PPGCP/UFPE). Docente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB). ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2905-0541>; email: fabio.f.nobre@gmail.com

Artigo submetido em 21/04/2019 e aprovado em 16/03/2020.





Abstract

The paper was carried out with the purpose of analyzing the foreign policy measures adopted by Russia in 2014-2015, which resulted in the invasion of the Federation to Crimea. Our starting point is taking the perspective of the Hermann Model, with the focus question: facing the invasion of Crimea and sovereignty of the country, in which extent has Russia's foreign policy actions been influenced by changes in government in Ukraine? Considering this purpose, we start with a brief historical context of the Ukrainian crisis, the three changes of government in short term and application of the Hermann's model of Hermann, contextualized with the understanding of hybrid war, since the strategies of war of the Russian government in the Crimea were conventional and non-conventional. As synthesis of the realized research, we produce a table to demonstrate the application of the Hermann Model in the changes of the Ukrainian governments and the types of war observed.

Keywords: Russia; Ukraine; Crimea; Hybrid War.

Introdução

O objetivo deste artigo é analisar as medidas de política externa (PE) da Rússia direcionadas à Ucrânia, notadamente aquelas que implicaram quebra da soberania do país e resultaram em mudanças de direcionamento político russo com a invasão da Federação Russa (FR) à Crimeia. Opta-se por realizar a análise tomando o modelo de (Hermann 1990), considerando a seguinte questão norteadora: diante da invasão à Crimeia e a quebra da soberania do país, como as ações de PE russa foram influenciadas pelas mudanças de governo na Ucrânia?⁴

O objeto se encontra centrado nas ações do presidente Vladimir Putin direcionadas à Crimeia após as mudanças governamentais na Ucrânia. Sustenta-se que a FR utilizou a denominada Guerra Híbrida (GH) (Dayspring 2015; Fernandes 2016; Chivvis 2017; e Trenin 2018). A análise encontra-se dividida em três níveis: a) descrever e analisar o contexto histórico do conflito na Ucrânia envolvendo o mercado energético entre Ocidente e russos; b) descrever as mudanças de governo ocorridas na Ucrânia com posições antagônicas entre pró-russos e pró-ocidentalistas e, por fim; c) analisar o posicionamento da política externa da Rússia com a invasão da Crimeia, aplicando duas características do Modelo de

4 Este artigo é parte de pesquisa em andamento realizada com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Os autores agradecem aos pareceristas pelas sugestões e contribuições que originaram esta versão do texto.





Hermann que envolvem os estágios da tomada de decisão de Putin e o que se entende por GH como medida da FR.

O intuito não é a aplicação completa do modelo, mas usar duas das sete características que Hermann apresenta em seu estudo dos estágios da tomada de decisão em PE. Segundo (Hermann 1990 14), estes estágios são classificados da seguinte maneira: 1) Expectativas políticas iniciais; 2) Ator Externo/Estímulos Ambientais; 3) Reconhecimento de Informações Discrepantes; 4) Postulação de uma Conexão entre Problema e Política; 5) Desenvolvimento de Alternativas; 6) Construir Consenso Autoritário para Escolha e; 7) Implementação de Nova Política. Dentre as sete características de (Hermann 1990) propõe-se a utilização de duas: a postulação de uma conexão entre problema e política e a implementação de uma nova política.

Ainda que não sejam utilizados todos os estágios propostos pelo modelo de (Hermann 1990), para os excluídos existem associações objetivas entre as medidas de PE de Putin para a Ucrânia e os estágios não selecionados. Desta forma, cabe elucidá-los como justificativa e contextualização do problema.

Como o governo russo, em sua política externa, tem adotado medidas objetivas de causa e efeito com a Ucrânia, dada a invasão ao território da Crimeia e quebra de soberania do país, foram utilizados dois estágios. Seguem os motivos: a) postulação de uma conexão entre problema e política: intuito de analisar o efeito e a consequência do que ocorreu com as mudanças de governo ucraniano, para aceitação ou não de acordos econômicos ocidentais e b) implementação de uma nova política: diante das mudanças governamentais ucranianas, a Rússia adotou novo direcionamento político com a Ucrânia, resultando na anexação da Crimeia. Ademais, segundo o modelo, como toda implementação de nova política advém de processo decisório do tomador de decisão, as mudanças de governo ucraniano e, conseqüentemente, de direcionamento político contrário aos interesses políticos e econômicos russos, resultam em invasão militar e quebra da soberania ucraniana.

Não surtiriam efeitos analíticos visíveis as seguintes características, pelos seguintes motivos: a) para o estágio Expectativas Políticas Iniciais — desde o início do conflito ucraniano entre pró ocidentalistas e pró russos, Putin já havia demonstrado sua posição preliminar com relação à Ucrânia, de não aceitação de influência Ocidental nos assuntos domésticos ucranianos; b) Ator Externo/Estímulos Ambientais — os atores envolvidos estão explícitos na análise realizada, o que descarta o uso deste; c) Reconhecimento de Informações Discrepantes — este reconhecimento de quebra de informação ou de informações discrepantes





é transparente em comparativo dos governos russo e ucraniano analisados, visto que Putin tinha acesso livre à informação do que ocorria na Ucrânia, e; d) Desenvolvimento de Alternativas — Putin, na avaliação de política externa realizada, não usou meios alternativos de ação; seus objetivos eram claros e específicos para não perder espaço de influência política e econômica no país. Todavia, mesmo existindo clara vinculação de causa e efeito, estes estágios serão citados na aplicabilidade do modelo como forma de contextualização.

Antes de adentrar na análise de PE na tomada de decisão do governo Putin, conforme o modelo proposto por (Hermann 1990), apresenta-se a explicação da situação-problema abrangendo a hipótese do envolvimento do interesse político/econômico russo na Ucrânia, especialmente os acordos energéticos ocidentais ucranianos que conduziram a mudança da política externa russa para intervenção no país. Os estágios “a postulação de uma conexão entre problema e política” e a “implementação de uma nova política” serão utilizados para analisar a associação entre o direcionamento ucraniano em alterar seus parceiros comerciais para a vertente pró-ocidental e a atuação da mudança de política externa russa em responder a este novo direcionamento do governo ucraniano, apresentando como resultado a invasão à Crimeia.

Para isto, serão debatidas as mudanças de governo da Ucrânia envolvendo (os) três (últimos) presidentes: Víktor Yanukovytych (2010-2014); Oleksandr Turchynov (2014-2014) e Petro Poroshenko (2014-2019). Da mesma forma, atribui-se relevância à posição militar da Rússia durante os processos de debate dentro da Ucrânia entre pró-russos e pró-ocidentais, e, por fim, a invasão à Crimeia pela Federação Russa em 2014.

O conflito ucraniano e o interesse da Federação Russa no país

A Rússia, desde suas ações durante a Guerra Fria até sua formação democrática, tem na ascensão ao poder de Vladimir Putin na virada do século XXI uma ruptura pragmática em sua estrutura, modificando a ideologia política vigente no país. Estas modificações, observáveis com a presença de Vladimir Putin, não foram repentinas, quando se observa o governo de Boris Yeltsin e as tentativas de mudanças do quadro doméstico russo (Obydenkova 2011). Em meio a este momento de transformação doméstica russa gozando de certa estabilidade do governo Putin, o mundo ocidental começou a investir e influenciar países que





antes estavam em domínio da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (Segrillo 2012).

Diante dos interesses econômicos de expansão da economia de mercado pela União Europeia (UE) e Estados Unidos (EUA), já se observava que países do Leste Europeu como Ucrânia, Polônia, República Tcheca, Lituânia, Letônia e Sérvia, entraram na zona de comércio e influência Ocidental, o que aumentou a preocupação dos russos no que diz respeito aos seus interesses econômicos, políticos e no que concerne à sua área de influência regional. Na prática, para a FR, este evento é visto como perda de mercado na região. Frente à necessidade de modernização da Rússia e de sua inserção na economia mundial, a perda de espaço competitivo gera incerteza e pressão para uma ação reativa na política externa (Csaba 1996).

Entende-se a preocupação do governo russo com relação à expansão Ocidental em sua antiga área de influência; dentre os países citados, a Ucrânia é aquele que, para os russos, foi e continua sendo um espaço político e econômico essencial, compondo parte de uma agenda de ação de PE russa no âmbito regional. Em sua história, a Ucrânia pertencia à zona de influência da antiga URSS como República membro. Após o fim da URSS, em 1991, a Ucrânia se tornou livre. Conforme se notou nos países do Leste Europeu (p.e. Hungria, Eslováquia e Polônia), os Estados desta região se voltaram para o eixo de influência ocidental. Muitos destes como membros da UE. Na Ucrânia, o processo não aconteceu pacificamente, visto que existem no país dois grupos (pró-ocidentalistas e pró-russos) que seccionam a sociedade ideologicamente e influenciam na mentalidade social-política (Csaba 1996).

Perante esta segmentação social entre pró-ocidentalistas e pró-russos, em 2010, no governo de Viktor Yanukovytych, ocorreu quebra de contratos com a UE, associada às relações econômicas em que prevaleceram o interesse da FR. Yanukovytych argumentava não ser vantajosa a influência econômica da UE, pois os principais favorecidos, sobretudo vinculados ao mercado energético (petróleo e gás natural), seriam os Ocidentais e não os ucranianos. Yanukovytych, mesmo com as pressões internas para rebater a aproximação com a Rússia, tendia ao lado pró-russo e, via meios legais ucranianos, levou o país para a zona de influência da Rússia (Lewis 2014).

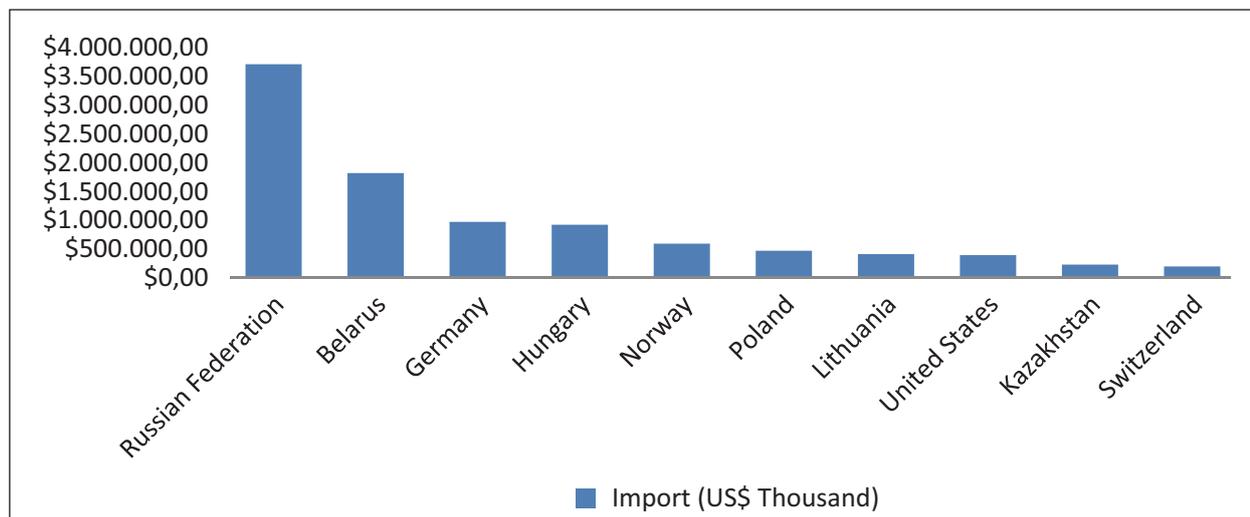
O retorno à zona de influência russa ocorreu por pressão da conjuntura ucraniana. A Rússia ameaçou cortar o abastecimento de gás natural para a Ucrânia caso o país não seguisse sua estratégia. Como a Ucrânia é dependente do produto energético, entende-se que a decisão decorre da atuação de uma política coercitiva





que influenciou a decisão ucraniana. Os gráficos 1 e 2 indicam grau de dependência do governo ucraniano ao se observar sua balança comercial, determinada pelo fluxo de petróleo e gás natural com os russos, entre outros fatores.

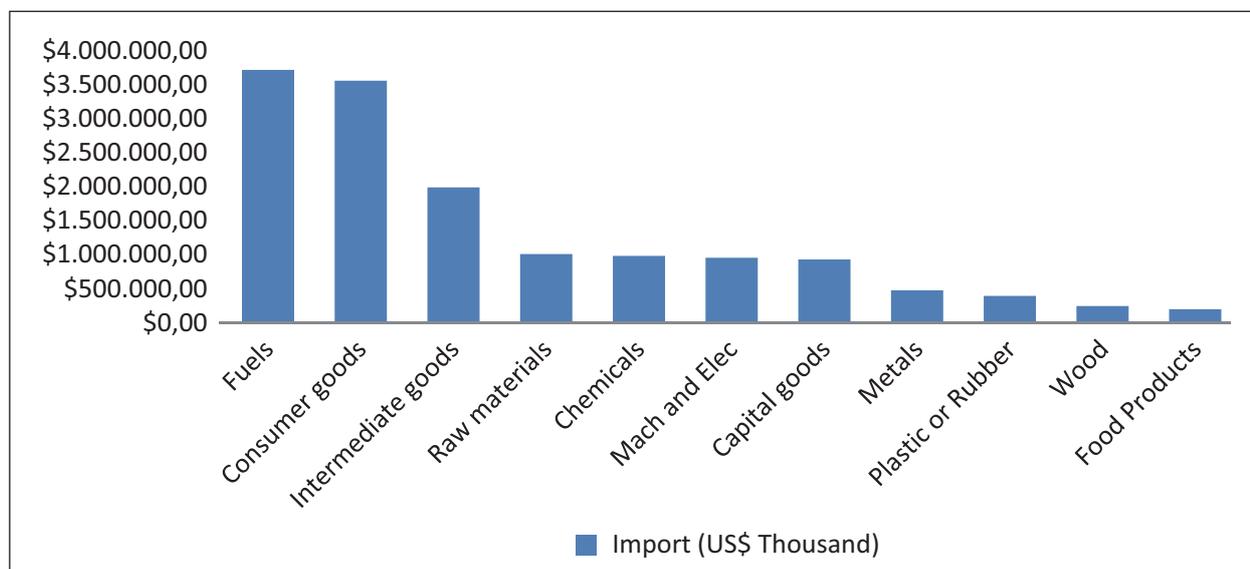
Gráfico 1: Importação de produtos energéticos na Ucrânia — por país (2015)



Fonte: (World Bank 2018). Elaboração própria.

Ao analisar os principais produtos importados pela Ucrânia da FR, segundo o *World Bank* (2015), observa-se que, além de produtos com alto valor agregado, a Ucrânia é dependente em outros setores, como alimentação, tecidos, plástico e borracha. Na prática, percebe-se que a predominância russa no mercado ucraniano tende a aumentar sua dependência.

Gráfico 2: Principais produtos importados da Rússia pela Ucrânia (2015)



Fonte: (World Bank 2018). Elaboração própria.





Segundo os dados expostos, entende-se que, estrategicamente, a Ucrânia é um parceiro relevante para a Rússia, particularmente, no setor energético. Logo, assume-se que perder o mercado ucraniano para a UE tenha consequências negativas na sua balança comercial, indo contra a diretriz de política comercial desenhada nas ações de PE russa. As medidas de PE por vias militares, adotadas por Putin na Crimeia, evidenciam o interesse russo na Ucrânia em assuntos considerados estratégicos.

Caso ocorresse o corte do fornecimento de gás natural, o impacto negativo na economia ucraniana poderia criar cenário doméstico conflituoso, que traria consequências para toda a população da região. Considerando que o repasse de gás à UE é realizado por dutos, a recusa de Yanukovytsch em diversificar a economia ou em aceitar acordos com multinacionais de origem ocidental, inserindo maior competitividade no mercado ucraniano e não ratificar os acordos energéticos com a UE, intensificou, na Ucrânia, sentimento de indignação, fomentando um conflito civil entre pró-russos e pró-ocidentais (Lewis, 2014).

Frente a guerra civil ucraniana, por causa da insatisfação da sociedade e a necessidade de segurança do Estado ucraniano, a Federação Russa se insere no conflito com o intuito de defender os ideais ucranianos tradicionais e, mais que isso, os interesses russos no país. Putin despachou tropas para a Ucrânia a fim de defender o ideal *eslavófilo*, apropriando-se desta posição de parte da sociedade de forma pragmática, defendendo interesses políticos e econômicos russos. Os EUA, em movimento reativo e amparados pela UE, enviaram tropas da OTAN para o país, aumentando o risco de uma guerra internacional (Mielniczuk 2014; Bandeira 2019).

Diante das pressões da sociedade em forma de manifestação intensificando-se na Ucrânia, Yanukovytsch deixou o governo em 2014, assumindo o opositor Oleksander Turtchynov que, além de ser oposição, buscava promover maior relação com a UE, resguardado pelo apoio dos pró-ocidentalistas. Esta posição política gerou insatisfação. A Rússia compreendeu estas modificações do governo como agravante político e classificou a variação governamental como golpe no Estado ucraniano. Tal entendimento apoiava-se na tramitação parlamentar de um norteador pró-UE e anti-Rússia (Mulder 2019) que caminhava para aprovação pelo Parlamento da Ucrânia. Como resultado, novos confrontos aconteceram motivados por interesses dos pró-russos (Mielniczuk 2014; Mulder 2019).

Enquanto isso, na península da Criméia, região sul da Ucrânia, ocorreu uma movimentação social antiocidentalista. A região, composta majoritariamente





por pró- russos e russos (em torno de 90% da população desta região), sofreu intervenção russa que resultou na anexação da Criméia ao território russo. A anexação não foi reconhecida pelo eixo Ocidental, mas positivamente avaliada por Putin, que procedeu à assinatura formal de contrato de anexão da Crimeia. Além da Criméia, a parte leste da Ucrânia, que também tem maioria pró-russa, assentiu ao movimento separatista ucraniano, elevando a legitimidade de Putin nesta investida (Mielniczuk 2014).

Em sua história, esta aproximação da população da Crimeia, assim como do leste ucraniano, ocorre por questões sociais, culturais e do próprio vínculo político secular que une os dois países. Apenas em 1950 os russos cederam o território para a Ucrânia no contexto da Guerra Fria. Porém, a Crimeia pertencia ao território russo desde o tempo do Império e era geopoliticamente estratégico aos russos, dado o acesso direto para o mar negro (Mulder 2019; Segrillo 2012).

Os Estados Ocidentais declararam infração ao direito internacional e impuseram sanções contra a FR, com o objetivo de forçar Putin a afastar suas tropas militares da região, o que não ocorreu. Tanto Vladimir Putin como seu *staff* governamental tinham ciência da situação de dependência tanto da Ucrânia quanto da UE dos seus recursos energéticos (petróleo, gás natural e seus derivados), acreditando que as sanções ao país não iriam perdurar (Dias 2015).

Para a Rússia, a intervenção na Criméia foi legítima pois, além das justificativas acima, houve o apoio da população sobre a anexação. Desta forma, justificou-se que a Criméia e a Rússia tivessem alicerce histórico e cultural semelhante e unido, justificando a anexação da Criméia como parte do território da Rússia (Mielniczuk 2014).

(Freire 2015) apresenta pontos explicativos no que concerne à ação da Rússia na anexação da Crimeia: a) diplomacia utilizada de forma manipulada; b) intervenção militar, sanções e embargos associados aos interesses russos; c) utilização de política expansiva defensiva; d) procura de reconhecimento externo como grande potência (porém, em formato diferente do que ocorreu com a URSS, pois a Rússia compreende que o Sistema Internacional não é mais bipolar, mas multipolar); e) poder global visto de forma dispersa no século XXI e mais tendenciosa ao eixo Ásia-Pacífico (defesa do neoeurasianismo); e, f) utilização do *soft power* russo para sustentação da opinião pública a seu favor.

Disto isto, entre julho de 2014 até o início de 2015, o novo presidente da Ucrânia foi Petro Poroshenko, que tomou o poder após o curto momento de Turtchynov na liderança da Ucrânia. Em comparativo com seu antecessor, Poroshenko apresentou-





se mais centrado no trato com ambas as partes (pró-russos e pró-ocidentalistas), apesar de defender um posicionamento contrário aos rebeldes que inflamaram o conflito no país (Dias 2015). Autores como (Silva 2018; Haran e Burkovsky 2014, Ferreira 2014, Kossovsky e Carley 2019) afirmam que Poroshenko é pró ocidentalista, mas a depender da pauta em debate, apresenta-se como pró-russo. Contudo, não se observou desligamento das relações ucranianas no governo de Poroshenko com Putin, visto que, além da dependência comercial que o país possui, há grande aderência dos rebeldes pró-russos à FR, o que acirrou a crise civil (Silva 2018; Haran e Burkovsky 2014; Ferreira 2014; Kossovsky e Carley 2019).

No que concerne ao nacionalismo e à identidade nacional ucraniana, Poroshenko afirmou ser nacionalista não reacionário (sendo contra os pró-russos neste sentido) e que a língua oficial do país é o ucraniano. Porém, em seus discursos, proferidos em ucraniano e em russo, Poroshenko defende o desenvolvimento das empresas nacionais, indo contra a lógica capitalista liberal proposta pela UE (Silva 2018; Haran e Burkovsky 2014; Ferreira 2014; Kossovsky e Carley 2019). Entende-se que Poroshenko é um governante pragmático. Ferreira (2014 29) aponta que Petro Poroshenko tem apenas um lado certo e imutável a defender, o seu.

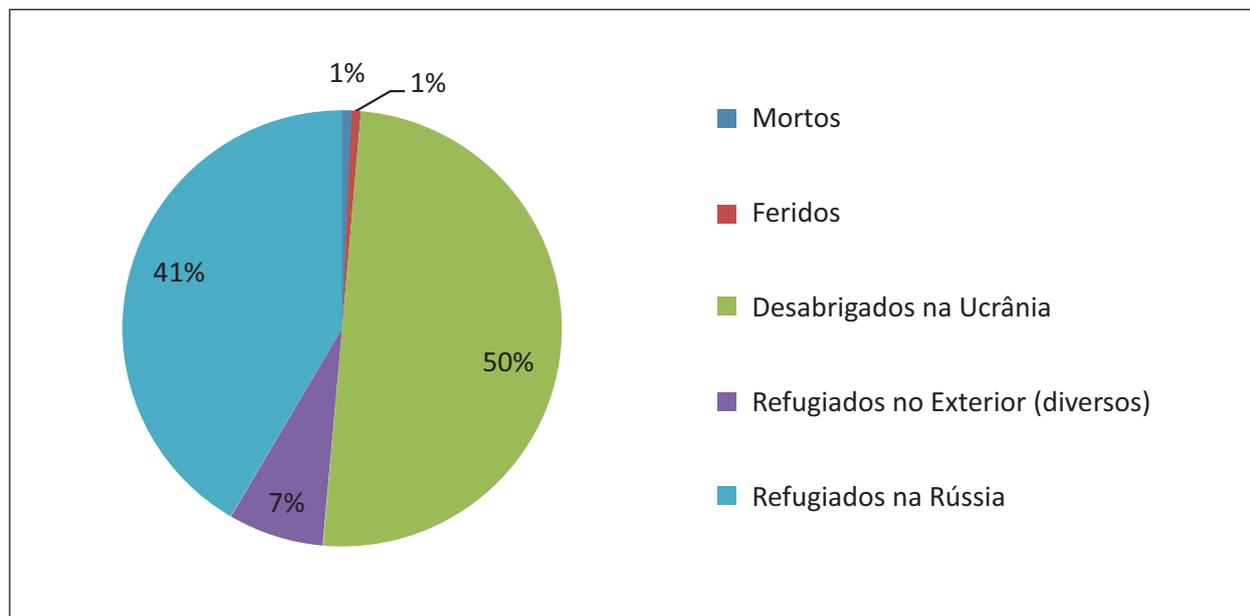
No que concerne ao conflito na Ucrânia, podem-se averiguar saldos negativos quando são considerados os dados de refugiados, feridos, mortandades e fragilidade econômica em crescimento, assim como os problemas em questões energéticas. De acordo com relatórios da (ONU 2014), os saldos negativos do conflito ultrapassaram a casa dos milhares. De acordo com o relatório da (ONU 2014), verificou-se que são mais de 2.600 pessoas mortas em conflito, tanto civis como soldados. Passados dois meses, o número de mortos aumentou para 4.317 pessoas, ao mesmo tempo em que o total de feridos alcançou 9.921 pessoas (ONU 2014).

Sobre os migrantes forçados, 466.829 pessoas estão desabrigadas na Ucrânia, e outras 454.339 pessoas se encontram refugiada no exterior. Destes, 387.355 residentes na Rússia (Gráfico 3). Nestes dados constam os resultados sociais do conflito ucraniano que podem ser vinculados a dois estágios do modelo de Hermann explorados neste artigo: a postulação de uma conexão entre problema e política e a implementação de nova política.





Gráfico 3 — Conflito Ucrâniano em 2014



Fonte: (ONU 2014). Elaboração própria.

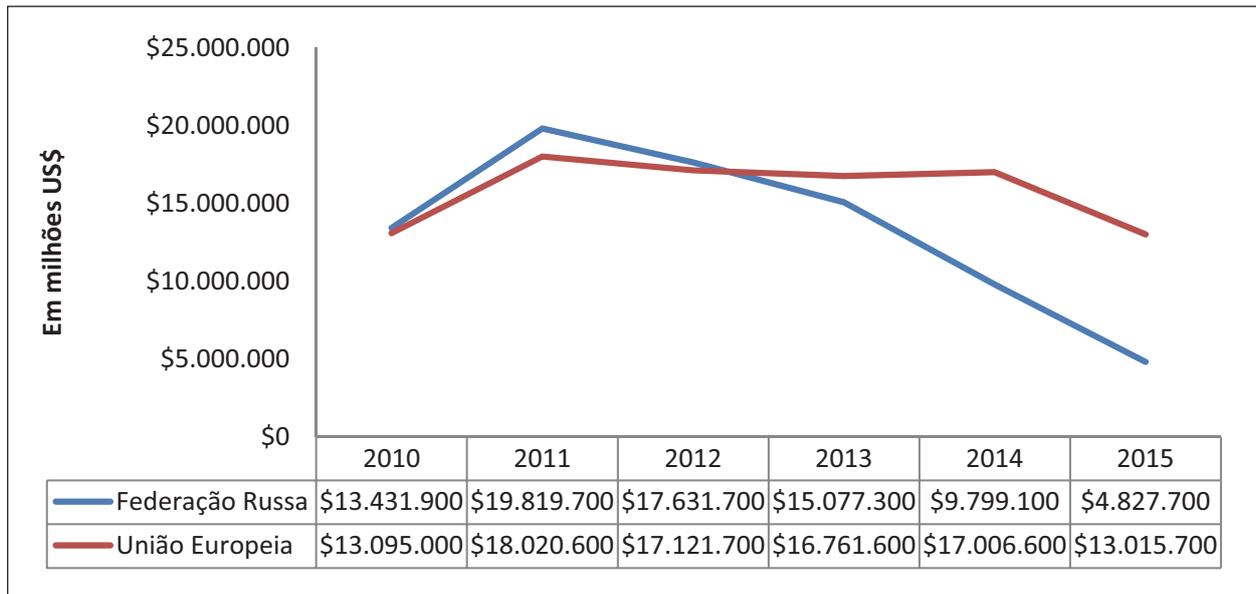
No âmbito econômico, comparando os anos de 2010 a 2015, dentre os parceiros comerciais da Ucrânia, sobressaem-se a UE e Rússia. A FR durante muitos anos foi o principal parceiro comercial ucraniano, com destaque nas importações dos produtos energéticos. Todavia, devido às sanções da UE/Ocidente e influência na Ucrânia, especialmente a partir de 2013, a UE foi tomando lugar como o principal parceiro comercial da Ucrânia em outros setores. Somado ao conflito civil que aconteceu no país, envolvendo pró-russos e pró-ocidentais, bem como as sanções aplicadas à Rússia desde então, verificou-se queda gradativa da participação da Rússia nos proventos comerciais no eixo Moscou-Kiev (Barata 2014; Mielniczuk 2014).

Expressando em números, a UE somou um terço das relações comerciais ucranianas entre 2010 a 2012 e ultrapassou os russos entre 2013-2015, tornando-se o principal parceiro em termos comerciais. Este fluxo comercial positivo envolvendo Ucrânia e UE deu-se graças a isenções tarifárias estipuladas entre os dois atores. A Rússia, devido ao conflito civil e sanções comerciais aplicadas pelo Ocidente, perdeu espaço nas trocas comerciais com o passar dos anos, como se observa nos gráficos 4 e 5, respectivamente (Barata 2014; WTO 2018).



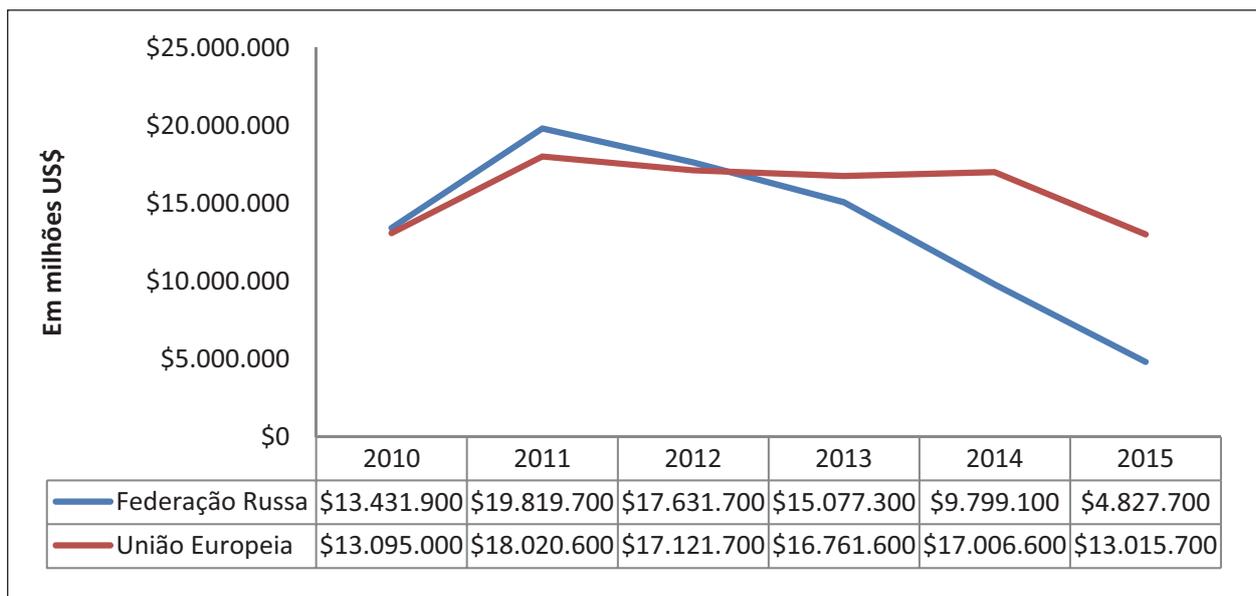


Gráfico 4 — Ucrânia: Comércio de Produtos Exportados



Fonte: (WTO 2018). Elaboração própria.

Gráfico 5 — Ucrânia: Comércio de Produtos Importados



Fonte: (WTO 2018). Elaboração própria.

Países do Leste Europeu tais como Polônia, República Tcheca, Lituânia e Letônia, declararam apoio aos pró-ocidentais ucranianos. Todavia, Putin não se encontrava isolado com relação ao seu posicionamento na Ucrânia/Crimeia. Bielorrússia, Cazaquistão, Cuba, Venezuela, Nicarágua, Bolívia, Síria, Zimbábue, Armênia, Coreia do Norte e Sudão apresentaram apoio à causa russa em diversos momentos, como na própria guerra da Crimeia, em que houve um debate envolvendo estes países na ONU. No caso da Ucrânia não foi diferente (Tronenko 2016).





Quanto à dependência da Ucrânia pelos produtos advindos da Rússia, com dados publicados pelo (*World Bank* 2015), observa-se expressiva dependência da Ucrânia em produtos energéticos oriundos da Rússia

Associado ao modelo de Hermann, pelos estágios postulação de uma conexão entre problema e política e a implementação de nova política, a queda dos fluxos de comércio da Ucrânia com o ocidente e, conseqüentemente, a perda de influência e de mercado para os russos está atrelada à relação de causa e efeito que influenciou diretamente a adoção de uma política militar intervencionista na Crimeia visando conter a expansão comercial do Ocidente no país.

Aplicando o Modelo de Hermann

Após a descrição do novo posicionamento da PE da Rússia sob o governo de Vladimir Putin e, mais especificamente, a contextualização do conflito ucraniano, assume-se o modelo de (Hermann 1990) para análise dos estágios da tomada de decisão de PE que acarretaram a anexação da Crimeia. Como informado na introdução, enfatizam-se duas características principais dentro da proposta de (Hermann 1990): postulação de uma conexão entre problema e política e a implementação de uma nova política.

Segundo este modelo, para que se compreendam as modificações no contexto de política externa de um Estado é necessário verificar as alterações em quatro características principais, com relação aos líderes, burocratas, reestruturação doméstica e choques externos. (Hermann 1990) explica as quatro características, que podem estar vinculadas ou não.

Na primeira característica, a alteração na política externa motivada pelos líderes, argumenta que as mudanças feitas derivam do líder político, sendo este o agente da tomada de decisão final (Hermann 1990).

A segunda característica enfatiza a alteração direcionada pela burocracia. (Hermann 1990) concorda que, geralmente, ao se observar este vetor de mudança não é a burocracia unificada de um Estado que adere às alterações da política externa. Até porque, em sua gênese, as burocracias são resistentes às modificações. Porém, pequena parcela desta pode trazer à tona a demanda de um novo norteador político e, para isto, persegue parcerias e ajuda para pressionar o governo.

A terceira característica, a reestruturação doméstica, (Hermann 1990) argumenta que um segmento importante da sociedade, normalmente segmentos





da sociedade com alta influência nas camadas sociais, como as elites, por causa do conhecimento da necessidade de governabilidade da nação, pressionam por alterações na política externa com o intuito de conseguir interesses particulares.

A última característica, os choques externos, encerram um novo norteamento de política externa de um país. Como essas variações externas exercem modificações no cenário, no âmbito externo e na ordem estabelecida, elas podem afetar diretamente o país, pela movimentação da sociedade, da agenda do governo e do poder de decisão de um ou mais Estados, alterando conseqüentemente a estrutura e como a política externa será aplicada (Hermann 1990).

As mudanças de governo ocorridas na Ucrânia desde o início da Crise em 2014 deriva em alterações significativas no que concerne ao posicionamento da PE da Rússia com relação ao país, tendo seu ápice na anexação da Crimeia ao seu território. Na visão do direito internacional, formalmente houve uma infração à soberania estatal ucraniana e, mesmo a pressão ocidental para barrar esta PE russa na Crimeia não foi suficiente para que Putin mudasse seu posicionamento. Este evento acarretou mudança na tomada de decisão de Putin quanto à Ucrânia (Mielniczuk 2014). Segundo (Hermann 1990), para que uma alteração importante aconteça na política externa de um Estado é necessário que exista uma reformulação dos posicionamentos entre os tomadores de decisão.

No caso da Rússia, estas características são maleáveis, uma vez que o executivo é quem comanda todos os segmentos burocráticos do Estado. É onde se observa a ação doméstica pragmática de Putin, que comanda as diretrizes de política externa do país. Existindo a necessidade de mudança desta política, mesmo que de maneira radicalizada, ele pode realizá-la sem que a burocracia doméstica russa o impeça. Esta característica, que (Segrillo 2012) ressalta como Estado forte e centralizador, permite que a FR, via Putin, manuseie livremente suas decisões sem intervenções domésticas. Todavia, é importante destacar que este controle doméstico, ainda que alto, advém do pragmatismo do governo Putin em conter as resistências internas frente às mudanças políticas, visto que na Rússia formalmente existe um sistema democrático eleitoral e Putin precisa de apoio dos que detêm poder no país para continuar governando. Simultaneamente, os países Ocidentais classificam a Rússia como um dos países menos democráticos, de acordo com os dados da *Freedom House* (Hermann 1990; Segrillo 2012).

Historicamente, o processo político russo passou pelo absolutismo, pela monarquia constitucional, em 1917 pela democracia experimental, pelo autoritarismo





(quando vigia a URSS) e atualmente tenta inserir a democracia de fato (governos de Yeltsin e Putin, anos 1990 e início do século XXI). A democracia na Rússia sofreu muita resistência da sociedade, já que a *gosudartstvennost* (Estado forte e centralizador) era mais aceita pela maioria da população russa, segundo (Segrillo 2012).

Tabela 1 — Classificação da Federação Russa como democracia segundo a *Freedom House*

Ano	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Classificação	7;7;NL	7;7;NL	7;6;NL	6;5;NL	6;5;NL	5;4;PL	3;3;PL	3;4;PL	3;4;PL
Ano	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Classificação	3;4;PL	3;4;PL	3;4;PL	3;4;PL	4;4;PL	4;5;PL	5;5;PL	5;5;PL	5;5;PL
Ano	2001	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Classificação	5;5;PL	6;5;NL							

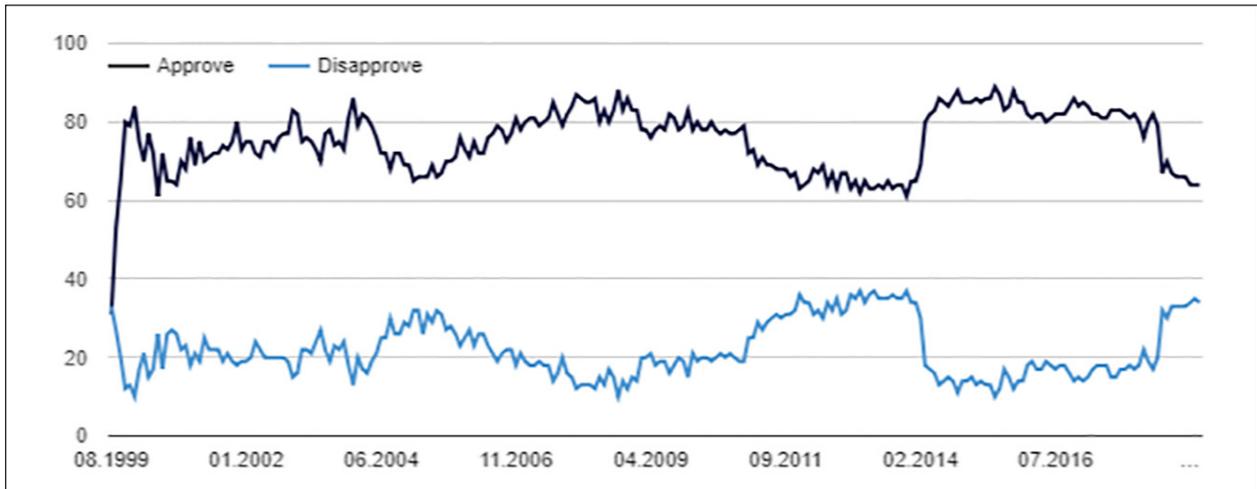
Legenda: Mensuração de 1 a 7 com grau de liberdade política, 1 com o melhor escore e 7 o pior. “L”, “PL” e “NL” são, respectivamente, “Livres”, “Parcialmente Livres” e “Não Livres”.

Fonte: (Segrillo 2012). Elaboração própria.

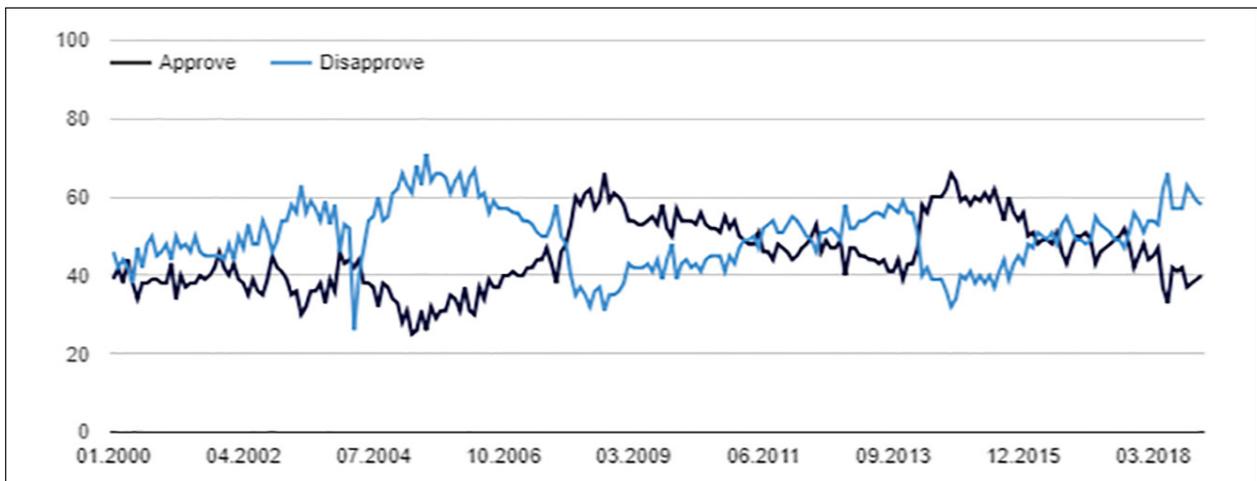
A *Freedom House* classifica de 1 a 7 (quanto mais próximo de 1 seria um quadro positivo, mais próximo de 7 o oposto) o grau de liberdade política, de acordo com os direitos políticos e a liberdade da sociedade proporcionados pelo governo. A partir deste resultado, a *Freedom House* mensura o nível de liberdade considerando três grupos: a) Livres (L), com média entre 1,0 e 2,5; b) Parcialmente Livres (PL), com média entre 3,0 e 5,5; e c) Não Livres (NL), com médias 5,5 a 7,0. Entre os anos de 1985 e 1990, segundo a *Freedom House*, a Rússia teve um grau elevado de restrição de liberdade por conta do Regime adotado durante a URSS, enquanto que no início dos anos 1990 em diante, o indicador variou devido ao regime democrático instaurado no país (Segrillo 2012). Esses dados são mostrados na tabela 1.

Em comparativo com a *Freedom House*, o banco de dados da ONG *Levada Center* traz informações relevantes a serem consideradas: a) o nível de satisfação da sociedade com as medidas que Putin toma em suas políticas; b) a satisfação do governo; e c) a aprovação da atitude do governo ante a UE (gráficos 6, 7 e 8).

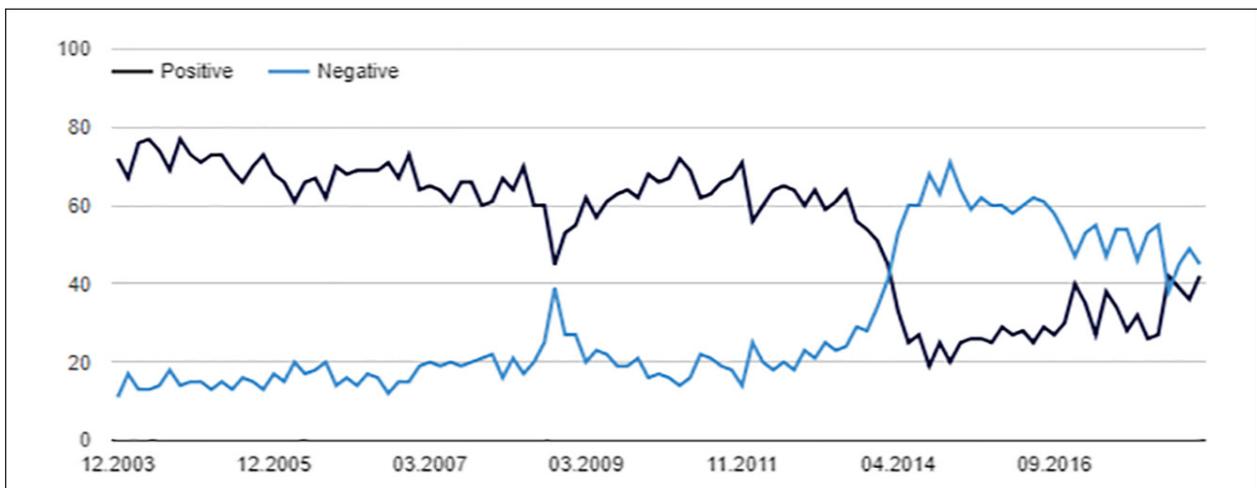


Gráfico 6: Classificação de aprovação de Putin no poder

Fonte: Levada Center, tradução livre (2019).

Gráfico 7: Aprovação do Governo

Fonte: Levada Center, tradução livre (2019)

Gráfico 8: Aprovação da atitude do governo ante União Europeia

Fonte: Levada Center, tradução livre (2019)



Os três gráficos da página anterior, tomados em conjunto, apresentam visões diferenciadas de aprovação, dependendo do tema abordado. No gráfico de “Classificação de aprovação de Putin no poder”, percebe-se o quanto o governante possui legitimidade no governo com aceitação popular alta, mesmo com o passar dos anos. No período pós 2013/2014, mesmo com a crise ucraniana, há positiva aceitação de Putin no poder, que ele se eleva quando comparada ao período 2010-2012.

No gráfico 7, “Aprovação do Governo”, percebe-se uma queda de aceitação sobre as medidas de governo adotadas. Mesmo que exista alta aderência da sociedade russa com relação à figura de Putin, as ações adotadas pelo governo, como militarização de fronteiras ucranianas e até a anexação da Crimeia posteriormente dividiu a sociedade neste quesito. No gráfico XX, “Aprovação da atitude do governo ante a União Europeia”, observa-se desaprovação após 2013. Entende-se que as sanções internacionais, ao impactar a economia, afetando a inflação, aumentaram o descontentamento quanto ao governo.

Os gráficos 6, 7 e 8, associados ao modelo de (Hermann 1990) considerando aos estágios postulação de uma conexão entre problema e política e a implementação de uma nova política, apresentam o vínculo de aceitação ou não do posicionamento político russo perante à Ucrânia, alterando quando a variável observada seja Putin como atuação executiva. Observa-se que há reprovação da atuação do governo na UE, simultaneamente a opinião social, contudo, Putin tem apoio popular como líder político no que concerne a política externa e a ação na Crimeia.

Segundo (Hermann 1990), o processo de tomada de decisão para mudança da política externa não tem caráter linear. Em situações que envolvem grandes questões, a tomada de decisão de um país está atrelada a ciclos e rompimentos e não em um ordenamento sistematizado em que um estágio acontece somente após a finalização do anterior. Os resultados não serão obtidos de forma regular. Diante disto, o autor ressalta sete características principais que compõem os estágios da tomada de decisão: 1) expectativas políticas iniciais; 2) ator externo/estímulos ambientais; 3) reconhecimento de informações discrepantes; 4) postulação de uma conexão entre problema e política; 5) desenvolvimento de alternativas; 6) construir consenso autoritário para escolha; 7) implementação de Nova Política.

Para o estágio expectativas políticas iniciais, o autor enfatiza que estas expectativas sobre as quais as decisões políticas são constituídas formam padrões que podem ser analisados pelo seu sucesso ou fracasso. Aplicado ao caso russo, as expectativas russas não se alteraram ao longo do processo de mudança de governantes ucranianos, assim como ao aumento de contratos comerciais ocidentais





no país, apenas intensificaram a prática da política externa militarizada ao longo das negociações ucranianas (Hermann 1990).

O estágio ator externo/estímulos ambientais é caracterizado como a identificação dos fatores externos e como isto afetará suas políticas. Aplicado ao caso, os estímulos externos de causa e efeito da ação militar russa estão diretamente associados com a aproximação ocidental ao mercado ucraniano (Hermann 1990).

No estágio reconhecimento de informações discrepantes, (Hermann 1990) argumenta que os estímulos externos e acesso a informação podem provocar um *feedback* dos tomadores de decisão e quando esses estímulos estão associados às incertezas estes não podem ser ignorados ao considerar a decisão em política externa. Aplicado ao caso russo, Putin tinha acesso livre a informações sobre medidas governamentais ucranianas, visto que dentro do governo da Ucrânia existia pró-russos contrários às negociações com o ocidente. O quarto estágio, postulação de uma conexão entre problema e política, (Hermann 1990) argumenta que se há uma alteração na política, é importante identificar se há uma causa/conexão entre o problema e a política adotada. Este estágio específico será detalhado mais adiante, visto que é um dos focos da problematização do artigo.

Quanto a possibilidade de desenvolvimento de alternativas, os tomadores de decisão realizam pesquisas com o intuito de buscar alternativas diante do problema enfrentado na sua PE. No caso russo, não existiram alternativas de adoção de PE para a aproximação ucraniana ao ocidente, a tomada de decisão foi objetiva e com fins específicos. (Hermann 1990) sustenta que construir consenso autoritário para escolha envolve mais de um tomador de decisão e que, independentemente do número de atores envolvidos, a mudança na PE não pode ocorrer enquanto não for definido o consenso. No caso da FR, argumentar sobre consenso democrático é complexo e de difícil visualização, de acordo com a democracia consensual defendida por (Lijphart 2003). Segundo (Lijphart 2003), o modelo consensual se caracteriza pela abrangência de negociação e a concessão de mudanças, maior representação de mulheres no poder Legislativo, maior igualdade entre os cidadãos, satisfação perceptível com a democracia e menor distância entre a posição ideológica do eleitor e o governo. Estas não se aplicam ao caso russo. Por fim, a implementação de uma nova política implica alterar a implementação da PE de fato, após perpassar todos os outros 6 estágios (Hermann 1990).

No caso deste artigo, a mudança na PE russa envolvendo a Ucrânia, especificamente na anexação da Crimeia ao Estado Russo, aplicam-se dois dos sete estágios acima descritos: a “postulação de uma conexão entre o problema





e a política” e a “implementação de nova política”. O esforço inicial envolvendo os outros estágios não sofre alteração observável, sendo algumas delas de baixa aderência entre as variáveis e o caso em análise.

Para o estágio de “postulação de uma conexão entre o problema e a política”, com a mudança de governo na Ucrânia, de Yanukovytsch, que era pró-russo para Turtchynov, que era pró-ocidentalista, fez com que Putin interpretasse a mudança como um golpe de Estado, com fins específicos claros em prol de maior abertura comercial com a UE. Dada a estratégia russa, perder espaço no mercado energético para a UE na Ucrânia (em sua rota de gás natural e petróleo) fez com que a FR tomasse providências radicais contra o governo Turtchynov. Segundo (Hermann 1990) esta situação pode ser contextualizada como estágio de “implementação de nova política”.

Com o início do conflito em 2014, a Rússia armou suas fronteiras com a Ucrânia e influenciou o conflito civil em favor da parte da sociedade pró-russa, mas até então usava apenas seu *softpower* para isto. Com o governo de Turtchynov, Putin alterou sua PE rapidamente, analisou a região da Ucrânia que tinha maior aderência ao movimento pró-russo e, conseqüentemente, teria maior legitimidade, usou da cultura homogênea existente entre ucranianos e russos e, somou seu poderio militar para, finalmente, intervir e anexar a Crimeia ao seu território (Fernandes 2016).

Estes atos de intervenção na Crimeia podem ser classificados como Guerra Híbrida que, segundo (Fernandes 2016), seria a junção de atos convencionais de guerra (conflitos entre Estados), juntamente com atos não convencionais/irregulares como, por exemplo, usar a cultura próxima entre russos e ucranianos pró-russos a seu favor. (Fernandes 2016) argumenta que a intervenção russa na Ucrânia empregou todos os mecanismos operacionais disponíveis visando seus objetivos.

O Centro Europeu de Excelência em Combate a Ameaças Híbridas (Hybrid CoE) caracteriza a ameaça híbrida em três pontos principais: (1) ação coordenada e sincronizada que visa deliberadamente as vulnerabilidades sistêmicas dos Estados e instituições democráticas usando diferentes meios; (2) as atividades exploram os limites de detecção e atribuição e as diferentes interfaces (paz/guerra, interno/externo, local/estado, nacional/internacional, amigo/inimigo); (3) o objetivo da atividade é influenciar diferentes formas de tomada de decisão para favorecer e/ou alcançar os alvos estratégicos do agente e, simultaneamente, prejudicar o alvo (The European Center of Excellence for Countering Hybrid Threats 2019 1).





Embora ainda não se apresente como consenso no campo da segurança internacional, o conceito de GH desponta como instrumento analítico adequado para analisar a atuação russa no caso em questão. Guerra Híbrida dá-se, em especial, pela variedade de mecanismos utilizados pelos russos, contemplando tanto aspectos convencionais como os denominados irregulares do conflito. Nesse sentido, parece acertada a definição de (Fridman 2017 42) para a GH como uma estratégia desenvolvida na zona cinzenta existente entre os conceitos de guerra regular e irregular no contexto das operações militares do século XXI.

(Fernandes 2016 30) insere o argumento que a Rússia usou três capacidades diversas (tático, operacional e estratégico) que, combinadas, contribuíram para o sucesso da medida de PE: (i) no nível tático, a Rússia empregou forças regulares, irregulares, de operações especiais e táticas com armamento convencional moderno, apoiando de forma dissimulada grupos paramilitares pró-russos, levando-os a executar operações de guerrilha numa campanha não convencional, fazendo uso dos meios cibernéticos, para afetar a Ucrânia; (ii) no nível operacional, coordenou estas ações com campanhas de guerra de informação e psicológica, usando simultaneamente formações militares convencionais; (iii) no nível estratégico, a Rússia utilizou de forma coordenada e sincronizada seus instrumentos de poder militar, diplomático, econômico e informacional de modo a alcançar os seus objetivos.

Entende-se que este posicionamento da PE russa é uma resposta do país para garantir interesses específicos de um movimento contra Ocidental, como enfraquecer a OTAN, rebelar governos pró Ocidentais contrários aos objetivos russos, anexar territórios, assegurar o acesso aos mercados europeus de seus parceiros comerciais (como exemplo da própria Ucrânia e dos Balcãs), principalmente envolvendo comércio energético, moldado pelos interesses russos (Chivvis 2017).

Para tanto, algumas características podem ser destacadas neste tipo de GH instrumentalizada pela Rússia na anexação da Crimeia a seu território: a) economizar a força militar, já que usa de outros meios para aumentar sua legitimidade, como a mídia e a proximidade cultural a seu favor; b) a persistência, já que a razão do uso da GH é a mutação do conflito e c) é centrado na população, para maior aderência a legitimidade dos atos de política externa à invasão (Chivvis 2017).

É preciso observar, ainda, que a utilização do modelo de GH fornece ao Estado ampla gama de estratégias a serem implementadas simultaneamente durante a condução do conflito. (Hoffman 2009), ao analisar a modalidade, alerta para o perigo em distinguir as forças, uma vez que os métodos convencionais estão sendo





implementados ao mesmo tempo, durante a GH. Essa diversidade tática torna a GH uma modalidade extremamente complexa, uma vez que o conflito passa a se desenrolar em diferentes níveis e ao mesmo tempo.

(Trenin 2018) argumenta que GH envolve um conflito global entre Rússia e EUA com diversos tipos de atores, estatais e não estatais, não se enquadrando no tipo de conflito convencional Estado-Estado, como na Guerra Fria. Desta forma, a interação internacional não é restrita por barreiras impostas pelos Estados que, além de envolver os governos nacionais, abrange corporações transnacionais, Organizações Internacionais e até indivíduos com interesses particulares.

Enquanto, tradicionalmente, a guerra irregular é vista como a estratégia de atores fracos frente a superioridade militar do seu inimigo, comumente utilizada por grupos insurgentes, guerrilhas e demais grupos intraestatais, essa modalidade sofre uma adaptação, se enxergada sob a luz da GH. Dentro do que (Hoffman 2009) entende como a guerra do futuro, em vez de ser uma característica de fraqueza, o oponente pode explorar estas estratégias dada a sua efetividade.

Essa leitura converge com a abordagem feita por (Dayspring 2015). Para esse autor, o uso da GH privilegia as escolhas do ator — seja ele um Estado ou um ente não estatal — que, mesmo possuindo forte grau de forças convencionais, escolhe atingir seus objetivos utilizando outros meios que não os puramente regulares. Tal possibilidade reduz o impacto *clauswitziano* do acaso, dotando o beligerante de maior autonomia sobre a implementação de seus recursos. Nesse sentido, também é reduzido o risco político de implementar estratégias convencionais, escalando um conflito que poderia ter menor escopo. GH, portanto, parece manobra eficaz, econômica e sagaz (Dayspring 2015).

Seguramente, o modelo russo merece atenção especial. Enquanto o termo *Gibridnaya Voyna* é tradução direta do termo Guerra Híbrida, o conceito que o fundamenta se assemelha mais à teoria da guerra da subversão do que à compreensão ocidental da GH (Fridman 2017). De acordo com os russos, a *Gibridnaya Voyna* consiste de tentativas de corroer a coesão sociocultural da população adversária, levando à substituição de um regime hostil por uma revolução colorida, com mínima (ou nenhuma) intervenção militar, se possível (Fridman 2017; Korybko 2015).

Sobre a relação entre Rússia — Ucrânia — UE, a dependência ocidental com relação ao gás natural da Rússia e a posição da Ucrânia em importar tecnologia nuclear dos Estados Unidos fez com que a Rússia tomasse medidas mais assertivas. Anteriormente a 2014, nem Rússia nem UE cogitavam a anexação da Crimeia. Segundo (Verner, Grigas e Petit 2019) em uma situação hipotética, a Rússia



conseguiria permanecer longos períodos sem a troca comercial com os europeus, enquanto na mesma situação, a UE não passaria 30 dias sem a importação do gás russo.

Diante dos argumentos propostos, podemos sintetizar que o modelo de (Hermann 1990), especificamente nos dois estágios utilizados para explicar a tomada de decisão pelos formuladores de política externa, traz à tona como foi condicionada a ligação de causa e efeito frente o problema enfrentado pela Rússia e como esta agiu de forma a mudar sua PE. (Fernandes 2016) sustenta que o uso de GH é um mecanismo para que a Rússia alcance seus objetivos.

No quadro abaixo pode-se perceber as medidas de PE adotadas pela Rússia, associadas ao Modelo de (Hermann 1990) e o que se entende por GH conforme (Fernandes 2016, Chivvis 2017 e Trenin 2018).

Quadro 1: Aplicação Modelo Hermann (1990) e Guerra Híbrida

Governos da Ucrânia	Estágio “postulação de uma conexão entre o problema e a política” (Hermann, 1990)	Estágio “implementação de nova política” (Hermann, 1990)	CNV, NCV e HBD (Fernandes, 2016)
Víktor Yanukovytsch	Não ratificação de acordos com UE: conflito civil pró-russos e pró-ocidentais	Militarização russa em fronteira com a Ucrânia	CNV
Oleksandr Turtchynov	Tentativa de ratificação de acordos com UE: "Golpe de Estado" na Ucrânia	Invasão à Crimeia pela Federação Russa	HBD
Petro Poroshenko	Retorno das negociações com UE	Assinatura do tratado de anexação da Crimeia à Rússia por Putin e líderes da Crimeia	HBD

Legenda: UE (União Europeia); CNV: Guerra Convencional; NCV: Guerra Não Convencional; HBD: Guerra Híbrida. Elaboração própria, com base em (Hermann 1990, Fernandes 2016, Chivvis 2017 e Trenin 2018).

Observando o quadro 1, acima, para cada governo ucraniano Putin agiu de maneira específica, ora por meios convencionais, ora não convencionais. No governo de Yanukovytsch, devido a pressões externas russas de parceria internacional, o então presidente acabou não assinando os acordos com a UE, o que conseqüentemente acarretou uma onda de oposição pró-ocidental e militarização da fronteira russa-ucraniana como forma de pressão externa.

Contudo, nos dois governos subsequentes, Turtchynov e Poroshenko, verifica-se uma interpretação por parte de Putin de “golpe de Estado” e influência Ocidental nas decisões domésticas ucranianas, acarretando tomada de decisão mais assertiva e unidirecional, que pode ser entendida como GH, pois a FR



utilizou meios convencionais (medidas militares e uso de armamento bélico), e também meios não militares (utilizou a aproximação cultural que possui com a maioria da população da Crimeia para legitimar seus atos, com apoio da população).

Em contrapartida, a visão ocidental do entendimento de GH, (Tsygankov 2015) permite outra percepção sobre seu significado e seu uso pelos Estados Unidos para justificar conflitos internacionais. A utilização do termo, segundo o autor citado, é feita como ferramenta para manter domínio na política internacional. Além disso, o termo é instrumentalizado pelo ocidente com fins políticos, envolvendo informações enganosas, distorções de notícias, bem como o uso de ideologias para obtenção de vantagens, na obtenção de mudança de regimes internacionais indesejáveis em diversos países, bem como na combinação de métodos convencionais e não convencionais de guerra, negligenciando assim vidas humanas (Tsygankov 2015 256-257).

Na mesma linha de raciocínio, (Graham 2015) e (Dayspring 2015) levantam outro debate sobre GH. Este fenômeno proporciona, durante períodos de paz, a realização de objetivos estratégicos do país condutor, que acabam violando a soberania de outros. Estes objetivos, principalmente militares e coercitivos, podem apontar para resultados bem-sucedidos quando empregados de forma objetiva e por tempo determinado. Esse método pode reduzir a resposta internacional perante o curto tempo de duração do ato coercitivo.

(Zevelev 2001; 2008) vislumbra postura mais assertiva de Putin como governante integracionista. Segundo o autor, Putin pode provar que a construção da nação russa e o integracionismo com outras regiões são fenômenos compatíveis, já que possui apoio popular, mesmo considerando a grande variação étnica na Rússia. E esta variação étnica poderia justificar atitudes conflituosas em outros Estados soberanos próximos ao território russo, como os Estados pertencentes à Comunidade dos Estados Independentes (CEI), com o intuito de proteger a minoria russa da região invadida.

Considerações Finais

Conforme foi exposto neste artigo, a Rússia possui interesses explícitos quando se trata da sua relação com a Ucrânia. Conseqüentemente, todas as medidas de PE para a contenção da expansão do mercado Ocidental no país foram feitas/





tentadas para que a Rússia não perdesse suas importantes rotas comerciais de gás natural e petróleo, produtos energéticos significativos na manutenção do desempenho da economia russa.

A rápida mudança da PE feita por Putin, especificamente quando tropas russas invadiram à Crimeia, uma vez analisada pela aplicação do Modelo de Hermann, permite compreender a relação de causa e efeito levantada no problema do artigo. No que tange às duas características do modelo tratadas no artigo — (i) a “postulação de uma conexão entre o problema e a política” e a (ii) “implementação de nova política” — observou-se que: a ligação entre perda de mercado energético influenciado pela UE na Ucrânia com o novo direcionamento de governo para o lado pró-ocidental de Oleksandr Turtchynov foi motivo suficiente para que Putin mudasse seu posicionamento de neutro para ofensivo e usasse táticas de guerra que (Fernandes 2016), (Chivvis 2017) e (Trenin 2018) classificaram como Guerra Híbrida. Desta forma, Putin usou a seu favor elementos de guerra convencionais e não convencionais para atingir seus objetivos de PE, ou seja, utilizou recursos de *HardPower* e de *SoftPower*.

Invadir a Crimeia foi estrategicamente válido quando se analisa as medidas de PE aplicadas por Putin. A FR detinha a seu favor, além de forte armamento bélico e militar utilizado (métodos convencionais de guerra), o apoio da população da Crimeia, em torno de 90%, legitimidade e influência da mídia local para persuasão psicológica, com uso de *SoftPower* neste ponto, por motivo da aproximação cultural entre ucranianos na Crimeia e russos (métodos não convencionais) (Segrillo, 2012; Mielniczuk, 2014; Fernandes, 2016).

O Modelo de Hermann (1990) e a base conceitual e operacional sobre Guerra Híbrida argumentado por Fernandes (2016), Chivvis (2017) e Trenin (2018) apresentaram a ligação de causa e efeito entre russos, ucranianos e Ocidente. As medidas de PE adotadas por Putin na Crimeia se mostram coerentes ao vislumbrar a tomada de decisão do governo na defesa de seus interesses.

Referências

Bandeira, Luiz Alberto Moniz. 2019. The Ukrainian Shift Away from Russia and Putin’s Reaction. In: The World Disorder. Springer, Cham. p. 197–210. Disponível em: < https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-03204-3_17 > . Acesso em: 16 Set. 2019.





- Barata, Pedro. 2014. A Ucrânia, a UE e a Rússia: Softpower versus Realpolitik. JANUS. NET e-journal of International Relations, Universidade Autónoma de Lisboa, Vol. 5, Nº 1, p. 33-50, Maio–Outubro. Disponível em: < http://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol5_n1/pt/pt_vol5_n1_art3.pdf > . Acesso em: 31 de outubro de 2017.
- Chivvis, Christopher S. 2017. Understanding Russian “Hybrid Warfare”: And What Can Be Done About It: Addendum. National Security Research Division, RAND Corporation. Disponível em: < https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/CT400/CT468/RAND_CT468.pdf > . Acesso em: 02 de setembro de 2018.
- Csaba, László. 1996. Transição e/ou modernização do Leste Europeu. Estud. Av., São Paulo, v. 10, n. 28, Dec. Available from < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141996000300003&lng=en&nrm=iso > . Access on 25, Aug. 2018. < <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141996000300003> > .
- Dayspring, Stephen M., 2015. Toward a theory of hybrid warfare: the Russian conduct of war during peace. Tese de Doutorado. Monterey, California: Naval Postgraduate School.
- Dias, Vanda Amaro. 2015. As dimensões interna e internacional da crise na Ucrânia. Relações Internacionais, Lisboa, n. 45, p. 45–55, mar. Disponível em: < http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992015000100003&lng=pt&nrm=iso > . Acesso em: 20 de novembro de 2017.
- Fernandes, H., 2016. The New Wars: The Challenge of Hybrid Warfare. Revista de Ciências Militares, novembro IV (2), pp. 41–67. Disponível em: < https://www.ium.pt/cisdi/revista/Artigos/Artigo_133.pdf > . Acesso em: 25 de agosto de 2018.
- Ferreira, Carlos Serrano. 2014. A presidência instável de Petro Poroshenko. Rev. Espaço Acadêmico, v. 14, n. 160. Disponível em: < <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/24096> > . Acesso em: 16 Abr. 2019.
- Freire, Maria Raquel. 2015. Política externa russa: as dimensões material e ideacional nas palavras e nas ações. E-cadernos ces [Online], Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, nº 19, p. 1–47. Disponível em: < <http://eces.revues.org/1554#tocfrom1n2> > . Acesso em: 20 de Outubro de 2017.
- Fridman, Ofer, 2017. Hybrid Warfare or Gybridnaya Voyna?: Similar, But Different. The RUSI Journal, 162:1, 42–49 Disponível em: < <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03071847.2016.1253370?journalCode=rusi20> > . Acesso em: 19 de abril de 2019.
- Graham, Thomas. 2015. “Fragmentation of Russia.” In Russia after the Fall, edited by Andrew C. Kuchins, 39–61. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Haran, Olexiy, Burkovsky, Petro. 2014. The Poroshenko Phenomenon: Elections and Challenges ahead. PONARS. Eurasia Policy Memo No. 336. August. Disponível em: < <http://www.ponarseurasia.org/memo/poroshenko-phenomenon-elections-and-challenges-ahead> > . Acesso em: 16 Abr. 2019.





- Hermann, Charles F. 1990. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, p. 3–21. Disponível em: < https://www.jstor.org/stable/2600403?seq=1#metadata_info_tab_contents > . Acesso em: 04 de setembro de 2018.
- Hoffman, Frank G. 2009. *Hybrid threats: Reconceptualizing the evolving character of modern conflict*. Washington, DC: Institute for National Strategic Studies, National Defense University.
- Korybko, Andrew. 2015. *Hybrid Wars: The Indirect Adaptive Approach to Regime Change*. Peoples' Friendship University of Russia. Moscow.
- Kossovsky, N. Carley, K. M. 2019. The collapse of the second Yatsenyuk government: roll call vote and dynamic network analysis. *Computational and Mathematical Organization Theory* Disponível em: < <https://link.springer.com/article/10.1007/s10588-019-09294-5> > . Acesso em: 16 Abr. 2019.
- Lewis, Barbara. 2014. European leaders seek ways to curb dependence on russian gas. Reuters, Bruxelas, 19 mar. Disponível em: < <http://www.reuters.com/article/2014/03/19/ukraine-crisis-energy-idUSL6N0LN26720140319> > . Acesso em: 20 de novembro 2017.
- Levada Center. 2019. Russian Public Opinion — 2018. Acesso em: 22 de outubro de 2019. Disponível em: < <https://www.levada.ru/cp/wp-content/uploads/2019/07/2018-Eng.pdf> > .
- Lijphart, Arend. 2003. *Modelos de Democracia: Desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Mielniczuk, Fabiano. 2014. A crise ucraniana e suas implicações para as Relações Internacionais. *Revista Conjuntura Austral*. Rio Grande do Sul. V. 05, n. 23, abril/maio. Disponível em: < https://www.academia.edu/14925140/A_Crise_Ucraniana_e_suas_Implica%C3%A7%C3%B5es_para_as_Rel%C3%A7%C3%B5es_Internacionais > . Acesso em: 20 de novembro 2017.
- Mulder, Patrick et al. 2019. Understanding Russia's annexation of Crimea: A perspective through Strategic Culture Analysis. [Dissertação de Mestrado] *International Relations*, Universiteit Leiden. Disponível em: < <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/75124> > . Acesso em: 16 Set. 2019.
- Obydenkova, Anastassia. V. 2011. A Triangle of Russian Federalism: Democratization, (De-) Centralization, and Local Politics. *Publius: The Journal of Federalism*, 41(4), 734–741. Disponível em: < <https://academic.oup.com/publius/article-abstract/41/4/734/1862280> > . Acesso em: 16 Set. 2019.
- Organização das Nações Unidas ONU. 2014. *World Report 2014 — Events of 2013*. Relatório. Estados Unidos. Disponível em: < http://www.hrw.org/sites/default/files/wr2014_web_0.pdf > . Acesso em: 31 de outubro de 2017.





- Segrillo, Angelo. 2012. A questão da democracia na Rússia pós-soviética. In: Alves, André Gustavo de Miranda Pineli (Org.). O renascimento de uma potência? A Rússia no século XXI. Brasília. p. 97–128. Disponível em: < <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3042> > . Acesso em: 31 de outubro de 2017.
- Silva, Hugo Miguel Garcia. 2018. A União Europeia e o conflito ucraniano: atuais medidas de política de segurança e de defesa e perspectivas futuras. [Dissertação] Escola de Ciências Sociais. Departamento de Economia. Universidade de Évora. Évora. Disponível em: < <http://dspace.uevora.pt/rdpc/handle/10174/23662> > . Acesso em: 16 abr. 2019.
- The European Center of Excellence for Countering Hybrid Threats. 2019. Hybrid Threats: Countering Hybrid Threats. Disponível em: < <https://www.hybridcoe.fi/hybrid-threats/> > . Acesso em: 16 Set. 2019.
- Trenin, Dmitri. 2018. Avoiding US-Russia Military Escalations during the Hybrid War. Carnegie Endowment for International Peace. January. Disponível em: < https://carnegieendowment.org/files/Trenin_Hybrid_War_web.pdf > . Acesso em: 02 de setembro de 2018.
- Tsygankov, P.A. 2015. “Hybrid war”: political discourse and the international practice. Moscow State University Bulletin. Series 18. Sociology and Political Science. (4):253-258. (In Russ.). Disponível em: < https://vestnik.socio.msu.ru/jour/article/view/137?locale=en_US > . Acesso em: 16 Set. 2019.
- Tronenko, Rostyslav. 2016. Ucrânia: Luta pelo direito de escolher seu destino, pela sua soberania e integridade territorial. Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Rev. Universitas Relações Internacionais, Brasília, v. 14, n. 1, p. 103–115, jan./jun. Disponível em: < <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/4116> > . Acesso em: 24 de agosto de 2018.
- Verner, Duane. Grigas, Agnia. Petit, Frederic. 2019. Assessing Energy Dependency in the Age of Hybrid Threats. Energy and Global Security Directorate Argonne National Laboratory. The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats. Disponível em: < https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2019/02/Assessing_Energy_Dependency_in_the_Age_of_Hybrid_Threats-HybridCoE.pdf > . Acesso em: 16 Set. 2019.
- World Bank. 2017. World Integrated Trade Solutions (WITS). Accessed in 25 oct. Available in: < https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/UKR/Year/2015/TradeFlow/Import/Partner/all/Product/27-27_Fuels > .
- World Bank. 2017. World Integrated Trade Solutions (WITS). Accessed in 25 oct. 2. Available in: < <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/UKR/Year/2015/TradeFlow/Import/Partner/RUS/Product/all-groups#> > .





- World Trade Organizations (WTO). 2018. International Trade and Market Access Data. Disponível em: < https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_bis_e.htm?solution=WTO&path=/Dashboards/MAPS&file=Map.wcdf&bookmarkState={%22impl%22:%22client%22,%22params%22:{%22langParam%22:%22en%22}} >. Acesso em: 20 de agosto 2018.
- Zevelev, Igor. 2001. Russia and Its New Diasporas. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.
- Zevelev, Igor. 2008. Russia's Policy toward Compatriots in the Former Soviet Union," Russia in Global Affairs 6, no. 1 (January — March). Disponível em: < http://eng.globalaffairs.ru/number/n_10351 >. Acesso em: 16 Set. 2019.





O doméstico e o internacional como discurso normativo: a legitimação do uso da força

The domestic and the international as normative discourse: the legitimation of the use of force

DOI: 10.21530/ci.v15n1.2020.975

David Paulo Succi Junior¹

Resumo

O objeto deste artigo é o emprego das forças armadas no interior das fronteiras estatais. Este fenômeno é caracterizado pela bibliografia especializada como uma ruptura com as funções normais dos instrumentos de força. Defendemos, porém, que o parâmetro de normalidade pressuposto pela literatura não reflete a descrição de um padrão histórico, mas consiste no modelo teórico normativo fundante das Relações Internacionais, que divide o mundo em unidades políticas pacificadas internamente e um espaço internacional anárquico. Esta abordagem teórica pressupõe a sobreposição entre território, autoridade política e comunidade, que dificulta a compreensão da recorrência histórica do emprego interno das forças armadas, assim como dos casos em que a atuação militar no âmbito doméstico está incorporada à normalidade jurídica e social. Analisamos cada um dos elementos que compõem este modelo teórico, tensionando sua coalescência. Com o objetivo de preencher a lacuna identificada, propomos uma abordagem pautada no processo de legitimação, através do qual o uso dos militares no interior das fronteiras do Estado torna-se aceitável.

Palavras-chave: Forças Armadas; Legitimidade; Segurança Interna; Segurança Internacional.

Abstract

The object of this article is the deployment of armed forces within state borders. This phenomenon is referred by the literature as a disruption of the normal functions of the state instruments of force. I argue that the normality benchmark presupposed by the literature does

1 Doutorando e mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP — UNICAMP — PUC/SP). Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) (Processo número 2018/11168-3). Pesquisador do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES-Unesp). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0612-7013>; email: david.succi.jr@gmail.com

Artigo submetido em 08/07/2019 e aprovado em 27/01/2020.





not reflect the description of a historical pattern, but consists in the normative theoretical model that founded International Relations field, dividing the world in political unities domestically pacified and an anarchical international system. This framework overlaps territory, political authority and community, which precludes the scholars to understand the historical recurrence of the domestic deployment of the armed forces, as well as the cases in which these military operations within state boundaries is incorporated to legal and social normality. I analyze each one of the elements that compose this theoretical model and stress its coalescence. In order to fill this gap identified, I propose an approach based on the process of legitimation, through which the use of the military inside national borders becomes acceptable.

Keywords: Armed Forces; Legitimacy; Internal Security; External Security.

Introdução

Um conjunto de políticas de segurança vinculadas a questões como repressão ao crime organizado transnacional, especialmente o narcotráfico, o combate ao terrorismo e o controle dos fluxos migratórios, assim como as múltiplas tarefas executadas pelas forças armadas em intervenções e operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU), tem suscitado nos acadêmicos de Relações Internacionais e Estudos de Segurança Internacional questionamentos sobre o emprego de forças militares no âmbito doméstico. Com efeito, número crescente de trabalhos acadêmicos tem compreendido estes fenômenos como processos de dissolução, ruptura, sobreposição ou *blurring*² da separação entre segurança interna e internacional (Bigo 2001, 2016; Eriksson e Rhinard 2009; Lutterbeck 2005), entre forças militares e policiais (Celi 2016; Edmunds 2006; Friesendorf 2012; Ojo 2008; Weiss 2011), assim como entre defesa externa e segurança pública (Saint-Pierre 2011).

Estes termos pressupõem que uma situação anterior, tida como normal, sofre mudança. Defendemos, porém, que o parâmetro de normalidade sob o qual a bibliografia se assenta não reflete uma descrição da realidade histórica, mas consiste em um modelo teórico normativo que, com base na sobreposição entre fronteiras físicas, autoridade política e comunidade, divide o mundo em unidades políticas que empregam suas forças armadas para garantir sua existência em um sistema internacional anárquico, enquanto no âmbito interno empregam,

2 Termo em língua inglesa que se refere a um processo de tornar algo menos nítido, desfocado.





através da polícia, o mínimo de força necessária para garantir o funcionamento do ordenamento jurídico.

Consideramos que este fundamento teórico, pressuposto nas análises, gera mais dificuldades explicativas do que esclarecimentos, pois, sob esta perspectiva, negligenciam-se os casos nos quais o emprego das forças armadas no interior das fronteiras do Estado está incorporado à normalidade jurídica e social. Esta lacuna pode ser percebida na dificuldade de conciliar as afirmações sobre ruptura e exceção com a recorrência histórica deste fenômeno em determinados países. Isto fica particularmente evidente nos países da América do Sul, onde o emprego do aparato militar no interior das fronteiras do Estado é frequentemente indicado pela bibliografia como distorção das funções normais das forças militares (Winand, Rodrigues e Aguilar 2016), ainda que este tipo de atuação dessas forças seja uma constante histórica (Rouquié 1984).

Há, neste sentido, uma tensão entre práticas historicamente recorrentes e o modelo teórico-normativo que, explícita ou implicitamente, baseia a maior parte das investigações neste campo, produzindo, assim, impasse na agenda de pesquisa. Ademais, este modelo apriorístico produz dificuldades para a compreensão dos processos de transformação da aceitação ou rechaço das operações militares domésticas, como no caso argentino que, no contexto do processo de transição do regime autoritário para a democracia nos anos 1980, padrão histórico foi rompido ao se instituir a proibição das tarefas militares domésticas. Por outro lado, desde a década de 1990 houve um esforço político por flexibilizar este rechaço, o que se concretizou em 2018 (Sain 2017, 2018).

Não se trata, porém, de argumentar que os fenômenos em questão representam meras respostas técnicas e pragmáticas a uma realidade objetiva e autoevidente, como defendido por alguns autores (Norden 2016; Pion-Berlin 2016). Como argumentamos, a decisão sobre a necessidade supostamente pragmática da mobilização da força é eminentemente política, uma vez que se insere em amplo espectro de escolhas possíveis, estando também assentada em aspectos interpretativos e normativos.

Argumentamos que, embora este modelo teórico, que compreende o uso a força através da sobreposição de território, autoridade política e comunidade, não corresponda a uma descrição histórica e, como mostramos, tenha sido amplamente tensionado pelos teóricos das Relações Internacionais, não deve ser negligenciado, visto que esta interpretação da realidade tem efeitos reais, ao moldar e justificar ações políticas e sociais. Da mesma forma, práticas que divergem desta concepção





são sustentadas por outros modelos interpretativos. Neste sentido, propomos que, para compreender o emprego interno das forças armadas, é necessária abordagem que busque identificar o processo que torna esta prática aceitável, isto é, sua legitimação.

Em um primeiro momento analisamos a bibliografia relativa ao emprego interno das forças armadas e identificamos o modelo teórico que, implícita ou explicitamente, fundamenta estas análises, bem como seus limites explicativos. Posteriormente, analisamos este modelo de forma mais detalhada e indicamos os tensionamentos feitos pelos acadêmicos de Relações Internacionais à sobreposição entre autoridade política, comunidade e território. Por fim, indicamos os ganhos analíticos da adoção do conceito de legitimação para compreender o processo de aceitação e rechaço da atuação das forças armadas no interior das fronteiras estatais.

***Blurring*, ruptura e exceção**

Um corpo bibliográfico considerável passou a indicar que algo está mudando na relação entre a segurança interna e externa, principalmente a partir dos anos de 1990. Esta percepção está fortemente vinculada a afirmações sobre mudanças nas tarefas dos instrumentos de força do Estado, como a aplicação de forças armadas no interior das fronteiras nacionais, por um lado, e a transnacionalização das polícias, por outro. Vários termos como *blurring*, sobreposição e ruptura foram utilizados para tentar dar sentido a estes fenômenos. Weiss (2011), Eriksson e Rhinard (2009) consideram, porém, que não há um modelo analítico geral, que sirva de base para as pesquisas empíricas. Weiss (2011), neste sentido, argumenta que falta definição precisa sobre os elementos que diferenciam as forças policiais e militares e propõem interpretação baseada, por um lado, no território e, por outro, no tipo de métodos e instrumentos que são empregados. Neste sentido, define a polícia como ator com autoridade para empregar a coerção no interior das fronteiras do Estado, enquanto as forças armadas estão destinadas ao âmbito internacional. Por outro lado, os instrumentos e os métodos policiais são organizados visando o uso mínimo da força, enquanto os militares se preparam para o emprego extremo da violência. Apesar da crítica apresentada pelo autor, ao analisarmos a bibliografia especializada, observamos que o modelo proposto por Weiss é precisamente aquele utilizado, explícita ou implicitamente, pelas pesquisas que se dedicam a este tema.





Desta forma, há, sim, um modelo sobre o qual as pesquisas são construídas. É possível notar, porém, contínua tensão nas análises que, por um lado, apresentam o emprego interno das forças armadas como ruptura com a normalidade e, por outro, explicitam casos nos quais este tipo de atuação militar é tão constante, que parecem ser a normalidade e não distorções pontuais. Este movimento pode ser claramente observado na bibliografia sobre a mobilização do instrumento militar para a repressão ao crime organizado, especialmente aquele vinculado ao tráfico de drogas ilícitas, na América do Sul. Neste âmbito, grande corpo bibliográfico defende que o emprego do instrumento militar no combate ao tráfico de drogas representa distorção das missões precípuas das forças armadas, para as quais elas não estão treinadas. Estes autores destacam que as forças militares são preparadas para o uso máximo da violência, enquanto um concidadão que comete um delito deve, através do uso mínimo da força, ser submetido ao sistema penal e não ao instrumento de letalidade do Estado (López 2003, 2016; Mathias e Soares 2003; Oliveira 1994; Rodrigues 2016; Sain 2001; Saint-Pierre 2007).

Por outro lado, ainda que no período posterior à Guerra Fria e ao fim das ditaduras militares nesta região, o direcionamento da força militar para o interior das fronteiras estatais tenha sido majoritariamente pautado pelo combate à criminalidade, a atuação das forças armadas sul-americanas nas mais diversas atividades domésticas é uma característica histórica da região (Rouquié 1984). No Brasil, o instrumento militar empregou a força no âmbito interno ao longo de toda sua história, reprimindo indígenas e movimentos contestatórios durante o Império e a República, instituindo e dissolvendo essas duas formas de organização política, reprimindo movimentos políticos durante o regime autoritário e combatendo o crime organizado. Deste modo, ainda que o alvo das missões internas das forças armadas tenha se alterado de acordo com as diversas conjunturas históricas, o papel dos militares como responsáveis por manter a ordem interna é uma constante (McCann 1979, 2007; Succi Junior 2018). O mesmo pode ser dito sobre o caso argentino até 1983 (Dellasoppa 1998). Esta recorrência histórica não é negligenciada pela literatura. Ao mesmo tempo que os autores questionam o direcionamento dos meios militares contra grupos criminosos, ressaltam que a atividade militar no âmbito doméstico não é inédita (Oliveira 1994; Rodrigues 2012; Soares 2006).

Esta tensão entre a ruptura da normalidade e o não ineditismo não é característica exclusiva das análises sobre os países sul-americanos. No Canadá, a preocupação relativa às atividades internas das forças armadas, a partir de 2006, é incluída em contexto histórico de direcionamento militar para a garantia da





ordem, repressão a greves e população autóctone (Head e Scott 2009; Morton 1970). Na Itália, destaca-se a utilização do instrumento militar para patrulha urbana e controle migratório, principalmente a partir de 2008, ao passo que se recordam as operações militares contra o crime organizado na década de 1990 e a experiência autoritária do início do século XX (Clarke 2013; Lutterbeck 2010). Em países africanos, marcados pelo estabelecimento artificial das fronteiras, há também debate sobre um processo de *blurring* da divisão entre atuação militar externa e policial interna, no contexto da contenção de conflitos civis (Ojo 2008).

Os termos ruptura, *blurring*, sobreposição e disfunção, frequentemente utilizados pela bibliografia dedicada a esta questão pressupõem uma situação anterior, de normalidade, que sofreu um desarranjo. O contraste entre a ideia de exceção e a recorrência histórica observado nas análises revela o fato de estes trabalhos adotarem como parâmetro de normalidade um modelo teórico normativo e não uma apreciação histórica. Deste modo, o que está em tensão é justamente o fundamento teórico utilizado para dar sentido à organização dos instrumentos de força do Estado que, por vezes, é tratado como realidade objetiva. A divisão entre o interno e o externo, fundante das Relações Internacionais, é um princípio normativo que busca pautar como devem ser o emprego da força e a organização política de forma mais ampla. O caráter normativo da divisão entre defesa e segurança pública, pautada no interno pacificado e no internacional anárquico, que fundamenta a diferenciação entre os instrumentos militar e policial, é evidenciado por Saint-Pierre (2011). O autor explicita a lógica filosófica sobre a qual se assenta esta divisão, cujo ponto inicial é a noção hobbesiana de pacto social, e afirma que não se trata “de um início cronológico ou histórico, mas meramente lógico” (Saint-Pierre 2011, 422).

Na América do Sul, a defesa deste modelo teórico como o parâmetro da normalidade que teria sido distorcida e que, portanto, deveria ser reestabelecida, conformou-se principalmente na produção acadêmica sobre as relações civil-militares, interessada na reinserção das forças armadas no regime político democrático, após o término das ditaduras militares, no fim da década de 1980. Há três grandes preocupações características desta produção. A primeira é a necessidade de se estabelecer o controle político dos civis sobre as forças armadas, que haviam tomado as estruturas de governo destes países. Neste sentido, considerava-se que, para afastar os militares da esfera política, seria necessário manter sua atuação direcionada para o externo. Em segundo lugar, afastar as forças armadas das atividades internas refletia preocupação com o





uso da violência contra concidadãos, visto as sistemáticas violações de direitos humanos perpetradas pelos militares durante os governos autoritários. Por fim, a terceira preocupação é a de que a recorrência do emprego interno das forças armadas contra atores não estatais poderia debilitar a capacidade destas forças responder a ameaças estatais convencionais, o que comprometeria a autonomia nacional destes países (D'araujo e Castro 2000; Mathias e Soares 2003; Saint-Pierre 2007; Saint-Pierre e Mathias 2001).

Pion-Berlin e Trinkunas (2011), por outro lado, opõem-se a esta abordagem precisamente por a considerarem normativa. Argumentam que, na América Latina, a desconfiança em relação aos militares é responsável pela consolidação, em alguns países, da diferenciação estrita entre as funções das forças armadas e das polícias. Os autores defendem que esta divisão estrita deixa estes Estados vulneráveis a ameaças transnacionais intermediárias, que se encontram na interseção das atribuições militares e policiais. Neste sentido, em trabalho posterior, Pion-Berlin (2016) buscou romper com esta normatividade e propôs uma abordagem que considera pragmática. O autor questiona em qual ocasião faria sentido alocar as forças armadas em tarefas domésticas e argumenta que este tipo de emprego do instrumento militar deve se basear em elementos que considera pragmáticos como: urgência do problema; capacidade dos militares de responder ao mesmo de forma efetiva; inexistência de solução alternativa.

A reivindicação de Pion-Berlin por resposta pragmática a uma realidade supostamente objetiva é questionável. Por um lado, o argumento apresentado pelo autor consiste em outra proposta sobre a forma em que as missões das forças armadas latino-americanas devem ser geridas, mais do que esforço por explicar as decisões já tomadas. Constitui-se, desta forma, outro princípio normativo. Por outro lado, elementos como urgência do problema, capacidade de resposta eficiente dos militares e inexistência de outras soluções, não são questões objetivas e autoevidentes, mas dependem de um processo de definição e interpretação da realidade. Ainda que vários atores observem a mesma situação, esta não necessariamente será percebida da mesma forma e mesmo que seja, a ação decorrente de tal percepção dificilmente será homogênea, de modo que não se pode esperar que haja um único tipo de ação possível diante de dada realidade material. Isto significa dizer, do ponto de vista teórico, que a materialidade não tem precedência ontológica em relação à ação social (Guzzini 2013; Saint-Pierre 2011).





Guardadas as especificidades jurídicas nacionais, a determinação de que os militares são a instituição do Estado responsável pela garantia de sua soberania e que, em caráter emergencial, podem ser acionados no âmbito doméstico para lidar com situações pontuais que tenham suplantado a capacidade operacional das forças de segurança, é característica comum das jurisdições de democracias liberais (Clarke 2006; Grosso 2012). A definição de uma situação como emergencial, porém, é eminentemente política. Esta questão fica evidente na regulamentação brasileira sobre a atuação militar em missões de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). A legislação estabelece que as forças armadas podem ser empregadas em atividades deste tipo, quando os instrumentos destinados à segurança pública forem insuficientes para lidar com determinada situação. No entanto, o que define o esgotamento desses instrumentos não é um critério objetivo, mas o reconhecimento formal, por parte do presidente, de sua indisponibilidade, inexistência ou insuficiência.

Este artigo não é, portanto, mera crítica ao caráter normativo de uma perspectiva teórica, contrastando-a com aquilo que se considera ser a realidade objetiva. Pelo contrário, evidencia que o uso da força, ou seu rechaço, está assentado em decisão valorativa e na definição e redefinição de uma ação como aceitável. Tanto a clara delimitação entre interno e externo, quanto a perspectiva pragmática são discursos que justificam ou rejeitam determinado tipo de prática. Neste sentido, argumentamos que as questões a serem feitas para se compreender o emprego dos instrumentos de violência do Estado e, mais especificamente, o direcionamento das forças armadas para o interior das fronteiras nacionais, referem-se menos à identificação da essência das atividades policiais e militares, e mais a como se constrói o processo de proposição e aceitação do uso da força. Desta forma, defendemos que a análise que busca compreender a utilização das forças armadas no interior das fronteiras do Estado deve assumir que toda decisão sobre o emprego da violência é eminentemente política e passa por um processo de legitimação, para torna-la socialmente aceitável. Deste modo, não se deve tratar um modelo teórico normativo como realidade histórica.

Abordagens correlatas à que propomos podem ser observadas no trabalho de autores, cujo objeto de pesquisa é diverso daquele aqui analisado. Edmunds (2006) argumenta que o processo de mudança nas missões principais das forças armadas, assim como de suas estruturas, não representa resposta funcional pautada na natureza das ameaças, mas é reflexo do que chama de influências social-políticas internas e internacionais, que moldam a percepção dos Estados e de suas forças





armadas. Forster (2006), por sua vez, mostra que a transformação ou não das tarefas desempenhadas pelos militares afeta sua relação com a sociedade à qual pertencem e devem proteger, o que tem consequências para a legitimidade das forças armadas enquanto instituição, isto é, a crença da sociedade na necessidade do instrumento militar. Ainda que o autor não esteja empenhado em explicar o que torna determinada atividade militar aceita, mas como o tipo de tarefas desempenhadas pelos mesmos afeta a legitimidade da instituição frente à sociedade, o trabalho de Foster, assim como o de Edmunds, converge com o argumento aqui apresentado. Isso porque os autores, por um lado, não assumem um pressuposto sobre quais devem ser as funções das forças armadas e, por outro, indicam que a definição de tais funções influencia e é influenciada por uma série de fatores sociais e políticos e não por uma resposta pragmática à realidade objetiva.

Da mesma forma, podemos destacar o trabalho de Levy (2014). O autor, preocupado com a restrição do uso da força e a predisposição de um Estado para lidar com problemas internacionais através da ação militar, defende que o argumento segundo o qual o maior controle civil sobre as forças armadas reduziria a propensão ao uso da força, mostrou-se falso quando se observa a relação entre os civis e os militares nas democracias pós-Guerra Fria. Levy indica que, em muitos casos, a intensificação do controle sobre os militares foi acompanhada do aumento da militarização. O autor entende militarização como o processo através do qual se incrementa o militarismo, que, por sua vez, é definido como a concepção de que a guerra e a preparação para o conflito bélico são atividades sociais normais e desejáveis.

Do ponto de vista analítico, Levy defende a necessidade de diferenciar dois modos de controle: o controle dos militares, referente à restrição da liberdade de ação das forças armadas em questões com implicação política; e o controle da militarização, referente aos mecanismos de legitimação do uso da força, através dos quais seria possível restringir a aceitação do mesmo. O autor rompe, assim, com a ideia de que os militares são sempre favoráveis ao emprego da força, enquanto os civis buscam sua restrição e chama atenção para as dinâmicas sociais que produzem a propensão ao conflito militar.

Embora a preocupação central de Levy seja a mobilização externa do aparato militar, quando defende que a restrição do uso da força se vincula ao controle dos mecanismos de legitimação, isto é, de aceitação social do conflito violento, é possível fazer um paralelo com o nosso argumento de que a compreensão do uso da força requer análise do processo de sua construção como legítima.





O autor destaca ainda a dimensão normativa do processo de legitimação, que considera estar vinculado a crenças sociais sobre a guerra, a natureza da ameaça e a eficiência do uso da força.

Antes de nos dedicarmos de forma mais detida à ideia de legitimação e aos ganhos analíticos que pode trazer para esta agenda de pesquisa, examinaremos mais detalhadamente o modelo teórico que consideramos ser tomado por grande parte da bibliografia como parâmetro de normalidade, em relação ao qual a organização dos instrumentos de força do Estado é analisada. Deste modo, na próxima seção, explicitaremos a lógica interna deste modelo e mostraremos que, embora esta abordagem seja predominante nos trabalhos sobre o emprego interno das forças armadas, ela foi amplamente tensionada pelos teóricos das Relações Internacionais e dos Estudos de Segurança Internacional.

Interno e externo como discurso normativo

A perspectiva teórica que divide o mundo em unidades políticas pacificadas internamente e um sistema internacional anárquico, fundamenta-se na ideia de que a centralização do poder político e a constituição do Estado, caracterizado pelo monopólio do direito ao uso da violência, eliminou a guerra no interior de suas fronteiras, relegando-a ao âmbito externo. Nesta abordagem, as fronteiras territoriais representam o ponto de separação entre uma situação polêmica e outra agonística. Na primeira, a ausência de governo central produz um sistema de autoajuda, segundo o qual cada Estado deve calcular seus riscos e assegurar sua existência. Nesta situação, a violência letal, aplicada através das forças armadas, é considerada instrumento legítimo para a resolução de conflitos e, no limite, garantir a própria existência dos atores (Freund 1995; Mearsheimer 2001; Waltz 2002).

A situação polêmica contrapõe-se, como indicado, ao âmbito interno, caracterizado pela centralização da legitimidade do uso da violência, que fundamenta um ordenamento jurídico destinado a regulamentar e pacificar a relação entre os cidadãos. Este estado de coisas é denominado agonístico e se caracteriza pelo abandono do uso da violência letal como instrumento legítimo de resolução de conflitos. Na situação agonística está eliminada a ideia de inimigo, isto é, aquele cuja supressão física é aceita e, muitas vezes, desejada diante da ameaça que pode representar, e vige a figura do adversário. A relação entre





adversários em um estado agonístico constitui disputa, cuja característica central é ser pautada por regras previamente determinadas, das quais a norma fundante é a não agressão. O cumprimento desta norma é garantido por um terceiro, no caso, o Estado, ao qual é atribuída a legitimidade do uso da violência no âmbito interno somente em sua versão coercitiva, ou seja, o emprego da força mínima, necessária para fazer cumprir o conjunto de regras estabelecido (Bobbio 2003; Freund 1995; Giddens 2008).

Sob esta perspectiva, aquele cujo comportamento não se adequa às normas estabelecidas no interior do Estado não configura adversário, uma vez que não está empreendendo uma disputa baseada no cumprimento de normas previamente acordadas, mas também não configura inimigo a ser eliminado, por ser cidadão. Pode ser considerado um criminoso, “um ‘desviante’ que deve ser ajustado às normas de comportamento aceitável como o definido pelas obrigações da cidadania” (Giddens 2008, 205). Há, deste modo, nítida delimitação entre o conceito de defesa, por um lado, voltada à salvaguarda da existência do Estado em relação a inimigos externos, de caráter militar, para a qual se emprega a força letal máxima a fim de eliminar o elemento ameaçador e, por outro lado, o conceito de segurança pública, caracterizada pela força de coerção mínima, visto que tanto aquele que rompe o padrão de comportamento estabelecido juridicamente, quanto sua vítima, estão inseridos no pacto social, pelo qual suas vidas estão garantidas pelo Estado (López 2016; Saint-Pierre 2011). Neste sentido, podemos afirmar que, sob esta perspectiva, a organização do uso da força é pautada pela coalescência entre fronteiras físicas, autoridade política e comunidade. Desta forma, a fronteira territorial localiza no espaço uma comunidade que se supõe homogênea e cuja existência legitima a imposição do controle político sobre este território, assim como forma específica de gestão da violência.

No âmbito das teorias das Relações Internacionais, a compreensão conceitual da divisão entre o interno e o externo, característica das perspectivas teóricas convencionais (Keohane e Martin 1995; Waltz 2002), tem sido amplamente questionada. Um ponto comum entre seus críticos é a historicidade. Argumentam que o Estado, em sua versão nacional, deve ser entendido como um tipo historicamente único de organização territorial do espaço. Para esses autores, a forma a-histórica na qual o Estado é tratado pelas abordagens tradicionais das Relações Internacionais dificulta a explicação das transformações no sistema internacional. (Agnew 1994; Ruggie 1993; Walker 1993; Wendt 1987). Neste sentido, empreenderam um esforço de análise histórica e confrontação deste





modelo teórico a partir de fenômenos empíricos, que contribuiu para a ruptura da sobreposição entre fronteiras físicas, autoridade política e comunidade.

Consideramos que estes esforços trazem ganhos para a análise do nosso objeto de estudo e nos auxiliam compreender a origem das dificuldades explicativas, explicitadas na seção anterior. Desta forma, apresentaremos breve panorama dos tensionamentos feitos a esta sobreposição teórica, examinando cada um de seus componentes.

Do ponto de vista da unidade política, Ferguson e Mansbach (1996) argumentam que a divisão estática entre o doméstico e o internacional é uma ficção legal, pois um território pode conter diferentes unidades políticas como famílias, tribos, clãs e impérios, sendo o Estado apenas outro tipo historicamente específico de unidade política. Neste sentido, Agnew (1994) e Ruggie (1993) argumentam que um sistema de autoridade não é necessariamente territorial, pode estar fundamentado no parentesco e ser nômade. Da mesma forma, uma unidade política pode transcender os Estados, como é o caso da União Europeia (Walby 2003).

A ideia de sistema de unidades territoriais mutuamente excludentes, no interior das quais uma estrutura de autoridade detém o controle político absoluto é geralmente associado ao conceito de soberania. Este, segundo Krasner (1999), está vinculado a quatro questões diferentes: a) reconhecimento mútuo entre os Estados territoriais da independência jurídica formal; b) exclusão de atores externos das estruturas domésticas de autoridade; c) capacidade da autoridade política de exercer controle efetivo no interior das fronteiras; e d) habilidade de controlar fluxos através das fronteiras. O autor argumenta que, do ponto de vista empírico, o princípio de soberania nunca foi estável e é rotineiramente violado, referindo-se a ele como hipocrisia organizada.

O conjunto de tratados que encerrou a Guerra dos Trinta Anos, em 1648, conhecido como Paz de Vestefália, é tradicionalmente apresentado na área de Relações Internacionais como o marco da consolidação da soberania enquanto autonomia política de unidades territoriais. Murphy (1996) e Osiander (2001) argumentam, porém, que no século XVII não se pensava em ordem mundial ou europeia pautada na soberania, da forma como a entendemos atualmente. Os Estados, mesmo após 1648, não eram a única forma de organização territorial das unidades políticas. Para além da Igreja, que exercia poder em muitas áreas, o Sacro Império Romano era constituído por cidades livres, principados, ducados, repúblicas, confederações e formas iniciais de Estado, que coexistiam no mesmo território. Osiander (2001) atribui a leitura convencional da Paz de Vestefália, que





considera historicamente errônea, à propaganda de guerra, isto é, ao discurso empregado pelas coroas francesa e sueca para justificar e tornar plausível sua atuação militar. Este discurso legitimador, segundo o autor, foi apropriado pelos historiadores do século XIX, entusiasmados com o conceito de Estado-nação. No século XX, de acordo com Osiander, os acadêmicos de Relações Internacionais, também sob a influência normativa deste conceito, deram continuidade a esta imagem propagandística da guerra. Este processo, para o autor, produziu concepção convenientemente simplista sobre o que é o internacional, que não é capaz de lidar com padrões diversos de organização política.

Entre os fenômenos que evidenciam a artificialidade da concepção de exclusão mútua pautada pela territorialidade, podemos citar um conjunto de sistemas multilaterais de governança, que pressupõem a cessão de parcela da autoridade política sobre um território, como as regulações internacionais sobre os direitos humanos e questões ambientais (Benhabib 2009; Linklater 1998; Werrell e Femia 2015). Ruggie (1993) argumenta que o estabelecimento de mercados comuns, alianças militares, regimes funcionais ou até a extraterritorialidade das representações estrangeiras em território nacional são artifícios empregados pelo Estado para atenuar os efeitos da individualização absoluta, produzida pela ideia de exclusão mútua.

Do ponto de vista do uso da força, pode-se indicar a tensão entre o direito humanitário e a soberania, no âmbito da Responsabilidade de Proteger, a atuação militar estrangeira no território de países considerados frágeis ou falidos, assim como a tática militar do *kill box* (Evans 2009; Prinz e Schetter 2017). Murphy (1996), por sua vez, mostrou como houve, historicamente, variação do uso do conceito de soberania que em alguns momentos foi empregado para justificar agressões militares e em outros para rechaçá-las. Neste sentido, podemos pensar a soberania como conjunto de práticas e entendimentos intersubjetivos que se alteram no tempo e no espaço e não a descrição empírica de um fenômeno objetivo (Weber 1992).

O direito à autonomia política de um território, assim como o direito de declarar guerra e a restrição do uso da força no âmbito doméstico, sob a perspectiva convencional, fundamenta-se na ideia de que as fronteiras do Estado representam as fronteiras de uma comunidade. Há, porém, dificuldade de se definir quem é membro desta comunidade. Do ponto de vista dos teóricos contratualistas, frequentemente empregados para sustentar a divisão entre o interno e o externo, a comunidade é integrada por aqueles que voluntariamente atribuem poderes a





um soberano, com a finalidade de preservar a própria existência. Desta forma, a comunidade estaria vinculada a uma decisão instrumental e suas fronteiras, como interpretou Anderson (1996), se confundiriam com o espaço físico ocupado pelos indivíduos envolvidos neste contrato inicial. Por outro lado, a delimitação da comunidade pode ser pensada com base na ideia de nação e sua vinculação com Estado territorial, característica do século XIX. Neste âmbito, a comunidade é constituída por um grupo de indivíduos que se identificam em uma comunidade imaginada, fundamentada em sentimento comum de herança, símbolos e cultura compartilhada (Anderson 2008). A concepção moderna de Estado-nação, portanto, fundamenta as prerrogativas desta organização política particular na suposição de que ela contém e representa uma nação.

De forma contrária, Walby (2003) argumenta que há mais nações do que Estados, pois uma nação não necessariamente constituiu uma estrutura política e não se confunde com as delimitações estatais do território. Os exemplos são múltiplos como os bascos na Espanha, os *québécois* no Canadá, os curdos no oriente médio e os uigures na China. Rosenau (1997), por sua vez, argumenta que a globalização promoveu duas dinâmicas sociais que tensionam a concepção convencional de Estado-nação e que não são impedidas por suas limitações territoriais e jurídicas. Por um lado, dinâmicas cosmopolitas conformaram comunidades que transcendem as delimitações físicas dos Estados, por outro, dinâmicas locais reafirmaram comunidades circunscritas às fronteiras territoriais de um Estado, sem, porém, se identificar com ele. Walby (2003) argumenta, ainda, que as experiências históricas frequentemente associadas ao Estado-nação, como Espanha, Portugal e França do século XIX, constituíam, na realidade, impérios, uma vez que não se podia supor que a população dos territórios dominados nas experiências coloniais e neocoloniais eram parte integrante de uma nação.

Ademais, não se pode negligenciar o fato de a conformação do que se entende por ambiente interno pacificado ter sido um movimento de imposição violenta da autoridade política e determinada homogeneidade da comunidade (Rae 2003; Souza et al. 2017; Tilly 1985). Heather Rae (2003) avançou este argumento ao mostrar que momentos de construção e reconstrução de Estados — como no fim da Idade Média na Europa, no colapso do Império Otomano e na dissolução da União Soviética — estão vinculados a fenômenos como grandes deslocamentos populacionais forçados, genocídios, limpeza étnica e conversões forçadas. A autora afirma que, para afirmar sua legitimidade, as elites que conduzem a construção do Estado executam um processo que define como homogeneização patológica.





Neste sentido, Bhambra (2015) ressalta que o debate sobre direitos civis, sociais e políticos no âmbito do conceito de cidadania é precedido por um processo de exclusão. Desta forma, eliminam-se os divergentes para, a partir de então, debater igualdade no âmbito doméstico.

Diante dos problemas relativos ao espaço de autoridade política, a relatividade do controle absoluto sobre um território e os processos de inclusão e exclusão na delimitação de uma comunidade, é consensual na literatura sobre os Estudos de Fronteira o argumento de que a fronteira não consiste em mero fenômeno localizado nos limites territoriais, mas está disseminada em uma série de práticas e discursos da vida cotidiana. A fronteira é tratada, neste sentido, como um processo (Newman 2006; Paasi 2009).

Diante do quadro apresentado, consideramos que o denominado *blurring* entre as forças armadas e a polícia consiste em um dos vários fenômenos que colocam em questão a sobreposição entre território, autoridade política, comunidade, cuja compreensão, assim como nas outras agendas de pesquisa brevemente apresentadas, implica superação deste modelo teórico normativo. A tensão, que apresentamos na primeira seção, entre a forma pela qual os instrumentos de força do Estado foram historicamente empregados e busca por definição essencialista das tarefas militares e policiais, pautada na ideia de interno e externo e na sobreposição de soberania, comunidade e território, resulta justamente do fato destes conceitos não serem estáticos, mas, como mostramos nesta seção, constituírem discursos normativos mobilizados para sustentar ações frequentemente contrastantes.

Não podemos, porém, negligenciar a importância deste modelo teórico. Embora esta sobreposição não represente a descrição de uma realidade histórica e objetiva, tem efeitos reais, pois molda e fundamenta ações políticas e sociais. Ao suplantar concepções alternativas e se tornar o único modelo imaginável, a naturalização desta perspectiva limita o modo como compreendemos e agimos no mundo (Agnew 2008; Murphy 1996). Defendemos, então, que, para preencher a lacuna identificada na bibliografia e compreender a forma na qual o emprego interno das forças armadas é incorporado à normalidade jurídica e social, é necessário analisar o processo de interpretação da realidade que constrói esta prática como aceitável, considerando este modelo teórico tradicional discurso legitimador e não uma descrição da realidade. Propomos, neste sentido, que este posicionamento analítico é possível através do conceito de legitimação, como apresentamos na próxima seção.





Legitimação do uso da força

Legitimidade para Max Weber (2002) é a probabilidade de que um comando seja obedecido. Para tanto, é essencial que determinada ordem social detenha um grau significativo de validade e se apresente, assim, como obrigatória ou como modelo de ação. Sob esta perspectiva, a legitimidade é social e empírica, ao invés de transcendental e normativa, ou seja, não há nada inerentemente legítimo ou ilegítimo, mas algo que é construído como válido e passa, assim, a moldar as ações sociais.

Quando os trabalhos sobre o emprego interno das forças armadas adotam o modelo teórico convencional, estabelecendo quais ações são essencialmente militares, acabam, ainda que não intencionalmente, assumindo abordagem normativa da legitimidade, na qual a validade de determinada ação é avaliada com base na sua maior ou menor aproximação de princípios universalistas pré-estabelecidos. Assim, quanto mais próxima uma operação militar está do ideal de defesa da soberania do Estado em relação aos seus homólogos, maior validade é atribuída a ela pela bibliografia, como mostramos na primeira seção. Neste sentido, duas ponderações devem ser feitas. Por um lado, como indicamos na seção anterior, os princípios nos quais esta perspectiva se fundamenta são maleáveis, alterando-se no tempo e sendo instrumentalizados para os mais diversos fins. Por outro, negligencia-se o caráter relacional da legitimidade, que está fundamentada na aceitação social de determinada ação ou ordem. Neste caso, o analista assume para si o papel de julgar a legitimidade ou não de determinada ação, com base em princípios apriorísticos.

Em sua abordagem empírica, a legitimidade se assenta na interpretação da realidade social que, apesar de passar pela subjetividade, é um processo coletivo. Neste sentido, a legitimação requer a conformação de consenso aparente, não absoluto, de modo que, ainda que um indivíduo discorde ou não esteja certo sobre sua concordância com determinada prática, acaba por consentir nela, uma vez que a entende como coletivamente aceita. Este processo é cognitivo e normativo, dado que passa pela atribuição de significado e valoração de determinada prática (Haunss 2007; Johnson, Dowd e Ridgeway 2006; Schneider, Nullmeier e Hurrelmann 2007).

Esta definição revela caráter processual da legitimidade, de modo que nada é intrinsecamente legítimo, mas legitimado. Neste sentido, para evidenciar a ideia de processo, Jackson (2006) emprega o termo legitimação, que define como a construção e reconstrução dos limites do aceitável. Neste sentido, o esforço





analítico deve ser direcionado a explicar empiricamente como determinada prática foi contingencialmente legitimada, tornando-se parte da normalidade. Jackson (2006b) argumenta que esta análise passa pela compreensão da forma pela qual crenças coletivas amplamente disseminadas, que denominam lugares-comuns, são mobilizadas para justificar ações específicas.

Consideramos que endereçar o emprego das forças armadas no interior das fronteiras do Estado através do conceito de legitimação permite avançar esta agenda de pesquisa, por eliminar a tensão entre um modelo teórico normativo e a realidade histórica, que este não consegue abarcar. A contradição entre ruptura e continuidade deixa de ser entrave para os analistas, visto que o movimento de legitimação permite compreender o processo pelo qual, em determinados casos, o direcionamento do instrumento militar para operações internas foi incorporado à normalidade jurídica e social.

Ademais, a partir da perspectiva da legitimação é possível compreender os processos de continuidade e mudança da aceitação ou rechaço deste tipo de tarefa militar, como o da reinterpretação da Lei de Defesa Nacional da Argentina. Em 1988, no contexto do fim da ditadura militar no país e da transição para um regime democrático, esta normativa foi criada com o objetivo afastar os militares das tarefas internas, rompendo assim com padrão histórico de atuação das forças armadas argentinas. Para tanto, estabeleceu que as funções das forças armadas se restringem à proteção do país de ameaças externas. No momento de sua promulgação, ficou claro que por ameaças externas entendiam-se ameaças militares-estatais (López 2007; Sain 1999; Saint-Pierre 2007). No entanto, um grupo de políticos e militares, com o objetivo de legitimar o emprego interno das forças armadas, reinterpretoou o significado de externo, argumentando que o crime organizado transnacional, assim como grupos terroristas, têm origem externa. Desta forma, a ameaça externa não seria interpretada por sua natureza, estatal mas por sua localização geográfica (Canelo 2010; Sain 2001). Apesar das pressões empreendidas por este grupo durante os anos de 1990 e início de 2000, em 2006 o decreto 727 pôs fim à ambiguidade interpretativa ao estabelecer que as ameaças externas de responsabilidade das forças armadas são as emanadas de forças militares estrangeiras (Argentina 2006). O decreto, porém, não cessou este movimento de ressignificação. Em 2013, atividades de segurança pública passaram a ser desenvolvidas por militares nas regiões de fronteiras, sob a justificativa de apoio logístico à polícia, previsto na legislação (Sain 2017). Por fim, em 2018, o decreto 683 invalidou seu predecessor de 2006 e determinou que a proteção





contra ameaças, prevista na Lei de Defesa Nacional, abarca atores não-estatais (Argentina 2018).

Interpretar o caso argentino pela perspectiva da legitimação permite, por um lado, identificar a clara separação entre forças armadas e polícia, pautada na ideia de interno e externo, como perspectiva normativa, vinculada ao movimento político de restabelecimento de um regime democrático no país após a ditadura militar, sem negligenciar, desta forma, o histórico de intervenções das forças armadas em questões domésticas. Por outro, permite considerar a flexibilização desta clara delimitação da Lei de Defesa Nacional, não como mera disfunção da normalidade, mas como movimento normativo de reinterpretação que tensiona os limites da ação aceitável, empreendendo o estabelecimento de nova normalidade.

Conclusões

A recorrência do emprego das forças armadas no interior das fronteiras do Estado revela dificuldade cada vez maior de pensar o seu uso pautando-se na distinção teórica entre ambiente doméstico pacificado e âmbito internacional anárquico, separados pela delimitação territorial do Estado. Defendemos que este modelo não corresponde a uma apreciação histórica, mas a uma interpretação normativa sobre como a organização dos instrumentos de força do Estado deve ser, frequentemente informada por preocupações como restrição do uso dos instrumentos de violência do Estado e a garantia dos direitos humanos, controle político democrático das forças armadas e estabelecimento de sistema de defesa eficiente. Por outro lado, a perspectiva que apresenta o emprego interno como pragmático, estabelece outro discurso normativo sobre como a definição das tarefas militares e policiais deve ser.

Do ponto de vista analítico, defendemos que apreciar o modo como determinada forma de emprego do instrumento militar se torna, ou não, contingencialmente aceito em tempo e espaço específicos, ao invés de buscar definições essencialistas, permite dar sentido a práticas específicas e evita incorrer no erro de tratar uma abordagem teórica normativa como realidade objetiva. Ademais, favorece a análise dos processos de transformação, que tendem a gerar dificuldades analíticas quando se parte de categorias fixas e a-históricas.

Devemos esclarecer, porém, que indicar uma perspectiva como normativa não implica valoração negativa. Significa identificá-la como parte do processo de





legitimação, que promove ou rechaça determinada decisão política, a qual, por sua vez, não é inerentemente positiva ou negativa, mas uma escolha em amplo espectro de outras possíveis. Da mesma forma, ao afirmarmos que a atuação das forças armadas no âmbito doméstico é um fenômeno historicamente recorrente em alguns casos, como no dos países sul-americanos, não visamos apresentá-lo como natural. Acreditamos, por fim, que abordar a definição das tarefas dos instrumentos de violência do Estado sob esta ótica favorece a inserção desta escolha política no âmbito do debate público, evitando que tal escolha seja tratada como inevitável.

Referências

- Agnew, John. 1994. “The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory”. *Review of International Political Economy* 1 (1): 53–80.
- Agnew, John. 2008. “Borders on the mind: re-framing border thinking”. *Ethics & Global Politics* 1 (4): 175–91.
- Anderson, Benedict. 2008. *Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Anderson, Malcolm. 1996. *Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World*. Cambridge: Polity Press.
- Argentina. 2018. *Decreto 683. Modificación. Decreto N° 727/2006*. < <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/312581/norma.htm> > .
- Argentina. 2006. *Decreto 727. Reglamentación de la Ley N° 23.554*. < <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116997/norma.htm> > .
- Argentina. 1988. *Ley n° 23.554*. < <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm> > .
- Benhabib, Seyla. 2009. “Claiming rights across borders: International human rights and democratic sovereignty”. *American Political Science Review* 103 (4): 691–704.
- Bhambra, Gurinder K. 2015. “Citizens and Others: The Constitution of Citizenship through Exclusion”. *Alternatives: Global, Local, Political* 40 (2): 102–14.
- Bigo, Didier. 2001. “The Möbius Ribbon of Internal and External Security(ies)”. In *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*, organizado por Mathias Albert, David Jacobson, e Yosef Lapid, 350. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Bigo, Didier. 2016. “Rethinking security at the crossroad of international relations and criminology”. *Brit. J. Criminol.* 56: 1068–1086.
- Bobbio, Norberto. 2003. “Relações Internacionais”. In *O filósofo e a política: antologia*, 317–82. Rio de Janeiro: Contraponto.





- Canelo, Paula. 2010. *¿Un nuevo rol para las Fuerzas Armadas? Políticos y militares frente la protesta social, los derechos humanos y la crisis presupuestaria Argentina (1995-2002)*. 1. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales — CLACSO.
- Celi, Pablo. 2016. “Misiones militares y roles multifuncionales: experiencias suramericanas”. In *Defesa e Segurança do Atlântico Sul*, organizado por Érica WINAND, Thiago Rodrigues, e Sergio Aguilar, 1º ed, 1:269. São Cristovão — SE: Editora UFS.
- Clarke, John L. 2006. *Armies in homeland security: american and european perspectives*. Washington, DC, United States: National Defense University Press.
- Clarke, John L. 2013. “Europe’s Armed Forces in Civil Security”. *Connections* 12 (2): 69–82.
- D’araujo, Maria Celina, e Celso Castro, orgs. 2000. *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Dellasoppa, Emilio. 1998. *Ao inimigo, nem a justiça: violência política na Argentina (1943-1983)*. São Paulo: Editora Hucitec.
- Edmunds, Timothy. 2006. “What are armed forces for? The changing nature of military roles in Europe”. *International Affairs* 82 (6): 1050–75.
- Eriksson, Johan, e Mark Rhinard. 2009. “The Internal–External Security Nexus: Notes on an Emerging Research Agenda”. *Cooperation and Conflict* 44 (3): 243–267.
- Evans, Gareth. 2009. *The responsibility to protect: ending mass atrocity crimes once and for all*. Washington: The Bookings Institution.
- Ferguson, Yale H., e Richard W. Mansbach. 1996. “Political Space and Westphalian States in a World of ‘Polities’: Beyond Inside/Outside”. *Global Governance* 2 (2): 261–87.
- Forster, Anthony. 2006. *Armed Forces and Society in Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Freund, Julien. 1995. *Sociología del conflicto*. Ministerio de Defensa de España, Secretaría General Técnica.
- Friesendorf, Cornelius. 2012. “International Intervention and the Use of Force: Military and Police Roles”. *DCAF (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces)*, 95.
- Giddens, Anthony. 2008. *O Estado-Nação e a Violência*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Grosso, Emilse Calderón. 2012. “La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública: lucha contra el narcotráfico en América del Sur”. *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 12: 97–109.
- Guzzini, Stefano. 2013. “Uma reconstrução do Construtivismo nas Relações Internacionais”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD* 2 (3): 376–429.
- Haunss, Sebastian. 2007. “Challenging Legitimacy: Repertoires of Contention, Political Claims-Making, and Collective Action Frames”. In *Legitimacy in an Age of Global Politics*, organizado por Steffen SCHNEIDER, Achim Hurrelmann, Jens Steffek, 156–72. New York: Palgrave Macmillan.





- Head, Michael e Mann Scott. 2009. *Domestic Deployment of the Armed Forces: Military Powers, Law and Human Rights*. Farnham: Ashgate Publishing.
- Jackson, Patrick Thadeus. 2006a. *Civilizing the enemy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Jackson, Patrick Thadeus. 2006b. “Making sense of making sense: configurational analysis and the double hermeneutic”. In *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*, organizado por Dvora Yanow e Peregrine Schwartz-shea, 264–80. New York: M.E. Sharpe.
- Johnson, Cathryn, Timothy Dowd, e Cecilia Ridgeway. 2006. “Legitimacy as a social process”. *Annual Review of Sociology* 32: 53–78.
- Keohane, Robert, e Lisa L. Martin. 1995. “The Promise of Institutional Theory”. *International Security* 20 (1): 39–51.
- Krasner, Stephen D. 1999. *Sovereignty: organized hypocrisy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Levy, Yagil. 2014. “What is Controlled by Civilian Control of the Military? Control of the Military vs. Control of Militarization”. *Armed Forces and Society* 42 (1): 75–98.
- Linklater, Andrew. 1998. *The Transformation of Political Community: Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era*. Oxford: Polity Press.
- López, Ernesto. 2003. “Nova problemática de segurança e ‘novas ameaças’”. In *Novas ameaças: dimensões e perspectivas*, organizado por Suzeley Kalil Mathias e Samuel Alves Soares. São Paulo: Sicurezza.
- López, Ernesto. 2007. “Argentina: um longo caminho ao controle civil sobre os militares”. In *Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai*. São Paulo: Editora Unesp.
- López, Ernesto. 2016. “Atajar la sudestada”. In *Defesa e Segurança do Atlântico Sul*, organizado por Érica Winand, Sergio Aguilar, e Thiago Rodrigues, 1:269. São Cristovão — SE: Editora UFS.
- Lutterbeck, Derek. 2005. “Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe”. *European Security* 14 (2): 231–53.
- Lutterbeck, Derek. 2010. “Wearing the Outside In: Internal Deployment of the Armed Forces in Germany and Italy”. *Security and Peace* 28 (2): 88–95.
- Mathias, Suzeley Kalil, e Samuel Alves Soares, orgs. 2003. *Novas ameaças: dimensões e perspectivas*. São Paulo: Sicurezza.
- McCann, Frank D. 1979. “Origins of the ‘New Professionalism’ of the Brazilian Military”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 21 (4): 505–22.
- McCann, Frank D. 2007. *Soldados da Pátria: História do Exército Brasileiro 1889-1937*. São Paulo: Companhia das Letras.





- Mearsheimer, John. 2001. *The tragedy of great power politics*. New York: W. W. Norton & Company.
- Morton, Desmond. 1970. "Aid to the Civil Power: The Canadian Militia in Support of Social Order, 1867–1914". *Canadian Historical Review* 51 (4): 407–25.
- Murphy, Alexander B. 1996. "The sovereign state system as political-territorial ideal: historical and contemporary considerations". In *State sovereignty as social construct*, organizado por Thomas J. Biersteker e Cynthia Weber, 81–120. Cambridge: Cambridge University Press.
- Newman, David. 2006. "The lines that continue to separate us: borders in our 'borderless' world". *Progress in Human Geography* 30 (2): 143–61.
- Norden, Deborah. 2016. "Latin American Militaries in the 21st Century: civili-military relations in the era of disappearing boundaries." In *Routledge Handbook of Latin American Security*, organizado por David Mares e Arie Kacowicz. New York: Routledge.
- Ojo, Emmanuel. 2008. "New missions and roles of the military forces: The blurring of military and police roles in Nigeria". *Journal of Military and Strategic Studies* 11 (1): 1–18.
- Oliveira, Eliézer Rizzo. 1994. *De Geisel a Collor: Forças Armadas, Transição e Democracia*. Campinas: Papirus Editora.
- Osiander, Andreas. 2001. "Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth". *International Organization* 55 (2): 251–87.
- Paasi, Anssi. 2009. "Bounded spaces in a 'borderless world': border studies, power and the anatomy of territory". *Journal of Power* 2 (2): 213–34.
- Pion-Berlin, David. 2016. *Military Missions in Democratic Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pion-Berlin, David, e Harold Trinkunas. 2011. "Latin America's growing security gap". *Journal of Democracy* 22 (1): 39–53.
- Prinz, Janosch, e Conrad Schetter. 2017. "Conditioned Sovereignty: The Creation and Legitimation of Spaces of Violence in Counterterrorism Operations of the 'War on Terror'". *Alternatives: Global, Local, Political* 41 (3): 119–36.
- Rae, Heather. 2003. *State Identities and the Homogenisation of Peoples*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodrigues, Thiago. 2012. "Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra". *Contexto Internacional* 34 (1): 9–41.
- Rodrigues, Thiago. 2016. "Narcotráfico, Militarização e Pacificações: novas securitizações no Brasil". In *Visões do Sul: crise e transformações do sistema internacional*, organizado por Alexandre Fuccille e Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos, 2:55–87. Marília: Cultura Acadêmica.
- Rosenau, James N. 1997. *Along the domestic-foreign Frontier: Exploring governance in a turbulent world*. Cambridge: Cambridge University Press.





- Rouquié, Alain. 1984. *O Estado militar na América Latina*. Vol. 16. 1. São Paulo: Alfa-Omega.
- Ruggie, John Gerard. 1993. “Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations”. *International Organization* 47 (1): 139–74.
- Sain, Marcelo Fabián. 1999. “Alfonsín, Menem e as relações cívico-militares: a construção do controle sobre as Forças Armadas na Argentina democrática (1993-1995)”. Doutorado em Ciência Política, Campinas: Universidade Estadual de Campinas — UNICAMP.
- Sain, Marcelo Fabián. 2001. “Las «nuevas amenazas» y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los '90”. apresentado em XXIII International Congress Latin American Studies Association (LASA, Washington, DC, United States).
- Sain, Marcelo Fabián. 2017. “Fuerzas Armadas y narcotráfico: la «lenta» militarización del control del narcotráfico en Argentina (2011-2017)”. apresentado em XIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Buenos Aires.
- Sain, Marcelo Fabián. 2018. “¿Los militares como policías? Cambios en la seguridad en Argentina (2013-2018)”. *Nueva Sociedad* 278: 36–47.
- Saint-Pierre, Héctor Luis, org. 2007. *Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil e no Uruguai*. São Paulo: Editora Unesp.
- Saint-Pierre, Héctor Luis. 2011. “‘Defesa’ ou ‘Segurança’? Reflexões em torno de conceitos e ideologias”. *Contexto Internacional* 33 (2): 407–33.
- Saint-Pierre, Héctor Luis, e Suzeley Kalil Mathias, orgs. 2001. *Entre votos e botas: As forças armadas no labirinto latinoamericano do novo milenio*. 1º ed. Franca: Faculdade de História, Direito e Serviço Social, UNESP.
- Schneider, Steffen, Frank Nullmeier, e Achim Hurrelmann. 2007. “Exploring the Communicative Dimension of Legitimacy: Text Analytical Approaches”. In *Legitimacy in an Age of Global Politics*, organizado por Steffen Schneider, Achim Hurrelmann, e Jens Steffek, 126–55. New York: Palgrave Macmillan.
- Soares, Samuel Alves. 2006. *Controles e autonomias: as Forças Armadas e sistema político brasileiro (1974-1999)*. 1º ed. São Paulo: Editora Unesp.
- Souza, Adriana Barreto de, Angela Moreira Domingues da SILVA, Luís Edmundo de Souza MORAES, e Maud Chirio, orgs. 2017. *Pacificar o Brasil: das guerras justas às UPPs*. São Paulo: Alameda Casa Editorial.
- Succi junior, David. 2018. “Forças armadas e segurança pública: a construção do padrão de emprego militar na argentina e no brasil entre 2005 e 2015”. Dissertação de Mestrado, São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP).
- Tilly, Charles. 1985. “War Making and State Making as Organized Crime”. In *Bringing the State Back In*, organizado por P. Evans, Drueschemeyer, e T. Skocpol, 169–91. Cambridge: Cambridge University Press.





- Walby, Sylvia. 2003. "The Myth of the Nation-State: Theorizing Society and Politics in a Global Era". *Sociology* 37 (3): 529-46.
- Walker, Rob B. J. 1993. *Inside/Outside: International Relations as political theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Waltz, Kenneth. 2002. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva.
- Weber, Cynthia. 1992. "Reconsidering statehood: examining the sovereignty/intervention boundary". *Review of International Studies* 18 (3): 199-216.
- Weber, Max. 2002. *Economia y Sociedad: Esbozos de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weiss, Tomás. 2011. "The blurring border between the police and the military: A debate without foundations". *Cooperation and Conflict* 46 (3): 396-405.
- Wendt, Alexander. 1987. "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory". *International Organization* 41 (3): 335-70.
- Werrell, Caitlin, e Francesco Femia. 2015. "Climate Change, the Erosion of State Sovereignty, and World Order". *Brown Journal of World Affairs*.
- Winand, Érica, Thiago Rodrigues, e Sergio Aguilar, orgs. 2016. *Defesa e Segurança do Atlântico Sul: VIII ENABED*. São Cristovão — SE: Editora UFS.





Democracia cercada. Uma análise sobre os muros de fronteira com base no “paradoxo da legitimidade democrática” de Seyla Benhabib

Fenced democracy. A border walls analysis based on Seyla Benhabib’s “paradox of democratic legitimacy”

DOI: 10.21530/ci.v15n1.2020.1001

Ricardo Gesteira Ramos de Almeida¹

Resumo

Este artigo analisa os processos de cercamento de fronteiras estatais nos últimos trinta anos, de modo a compreender em que medida eles integram uma dinâmica contraditória própria da democracia liberal, acentuada a partir dos impactos que a interconexão entre os sistemas políticos, sociais, culturais e econômicos, proporcionada pela globalização, impuseram ao Estado-nação. O texto está redigido em duas seções, sendo a primeira dedicada à exposição sobre os processos de cercamento físico de fronteira a partir de 1989. A análise desenvolvida na primeira seção acentua o aumento numérico e a mudança de funcionalidade dos muros de fronteira como aspectos contraditórios à concepção de globalização cosmopolita. A segunda seção se apropria da ideia de paradoxo da legitimidade democrática, de Seyla Benhabib, para desenvolver a abordagem teórico-analítica acerca dos efeitos da globalização sobre o modelo do Estado soberano vestifaliano, relação essa que permite compreender não só a dinâmica de cercamentos como aspectos não explícitos da própria globalização.

Palavras-chave: Democracia; Muros de fronteira; Globalização; Soberania.

¹ Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Bahia. Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia na Linha Democracia, Estado e Movimentos Sociais, Eixo temático: Democracia Contemporânea, Globalização, Movimentos Sociais e Contestações Políticas. Integra atualmente o Grupo de pesquisa Territórios, Poder e Desigualdades Sociais do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades (CRH/Ufba). Pesquisador no Grupo Multidisciplinar de Estudo e Pesquisa: SSEETU — Sociedade Solidária, Educação, Espaço e Turismo, do(a) Universidade do Estado da Bahia, na linha de pesquisa em Mobilidades, Fronteiras, Fluxos e Comunidades: Identidades, Diversidade e Hospitalidade. Bolsista FAPESB — Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2969-335X>; email: ricardogesteira@hotmail.com

Artigo submetido em 13/09/2019 e aprovado em 25/11/2019.





Abstract

The article aims to analyse the state border fencing processes over the last thirty years in order to understand how they integrate a contradictory dynamic of liberal democracy, enhanced by impacts that the interconnection between the political, social, cultural and economic systems arising from globalization were imposed to the nation state. The text is presented in two sections, the first dedicated to expose a brief analysis of physical border fencing processes since 1989. The analysis of the first section proposes to emphasize the numerical increase and the change in functionality of boundary walls as contradictory aspects to the conception of cosmopolitan globalization. In the second section, the article uses Seyla Benhabib's idea of the paradox of democratic legitimacy to develop a theoretical-analytical approach to the effects of globalization on the westphalian sovereign state, a relation that allows to understand not only the dynamics of enclosures but also non-explicit aspects of globalization itself.

Keywords: Democracy; Border walls; Globalization; Sovereignty.

Introdução

Os últimos anos têm testemunhado aumento nos discursos, movimentos e experimentos de governos alegadamente nacionalistas — muitas vezes xenofóbicos — em uma dimensão que já pode ser classificada como global. Uma das características comumente associada a esse nacionalismo contemporâneo se concretizaria na defesa de práticas de fechamento territorial dos limites geográficos dos países, explicitados de modo flagrante pela criação de barreiras físicas à circulação de pessoas. Em certa medida, a consolidação dessa dinâmica contraria as expectativas depositadas na globalização, mais especificamente a concepção normativa de uma globalização cosmopolita, que supõe agregação pacífica entre os povos, na constituição ideal de uma “sociedade global”.

Não existe consenso conceitual acerca da globalização, que compreende múltiplos eventos e fenômenos que transitam desde a informática à política, passando pelas finanças e economia em geral. Assim, seria mais apropriado falar em globalizações, ou tratar de seus aspectos mediante adjetivações — globalização econômica, política, cultural, legislativa etc. A existência de divergências relevantes sobre o conceito de globalização, bem como sobre as ferramentas teóricas para sua melhor compreensão, não impede que se identifiquem pontos de inegável convergência. Dentre eles, Robinson (2004) destaca que as duas últimas décadas





do Século XX foram marcadas por transformações em ao menos duas dimensões da vida social: uma dimensão objetiva, caracterizada pelo crescimento da conectividade mundial entre pessoas e países; e uma dimensão subjetiva, consistente no reconhecimento mundial dessa conectividade. Essas dimensões podem ser sintetizadas na compreensão de processos combinados de “compressão do espaço-tempo” (Harvey 2008).

O que se trata aqui por concepção normativa de uma *globalização cosmopolita*, diz respeito às perspectivas que, como destacam Villa e Tostes (2006, 81), a partir da década de 1980, vislumbraram na globalização um fenômeno capaz de gerar o “[...] esgarçamento das fronteiras (de comunicação, de bens de capital, de poder)” com potencial de agregação pacífica entre povos. Tais posições se pautaram por eventos concretos registrados nas décadas seguintes ao colapso da União Soviética, dentre os quais se destacam a proeminência das organizações internacionais, bem como um resgate da concepção kantiana de cosmopolitismo, a partir da elaboração de uma agenda de Direitos Humanos, que reforçou a crença na viabilidade de um projeto de construção de uma sociedade global (Kaldor 2005). Assim, as mudanças remetiam às ideias de livre circulação de pessoas, bens, serviços, mercadorias, conhecimento e capital, ou seja, ao ideal de constituição de uma sociedade mundial, que seria o referente do próprio conceito de globalização (Rosenberg 2005).

Nos termos de Ivo (1996), uma das dimensões fundamentais para compreensão da globalização consiste no reconhecimento de sua contribuição para configuração de um “sistema de acumulação internacional, hegemônico pelo capital financeiro internacional” (17/18). No entanto a autora destaca temporalidades e ritmos distintos entre o avanço técnico e as capacidades sociais entre países que podem resultar em processos de assimetria e dominação. No campo da vida social e política Ivo considera ainda que a globalização é constitutiva de uma:

[...] “**representação cognitiva** acêntrica da sociedade, que orienta crenças (favoráveis ou desfavoráveis) atuando como guia na ação dos atores sociais, governos e instâncias políticas internacionais. Enquanto crença favorável — pensamento dominante — esta idéia leva à ilusão da equidade (sic!) das trocas entre blocos e a uma suposta democratização das oportunidades entre países e segmentos sociais, pelo acesso fácil à informação globalizada” (Ivo 1996, 18, grifos no original).

Nesse sentido, Bartelson (2000) sustenta que a globalização não pode ser compreendida como fenômeno unidimensional, como processo linear que conduz





ao encurtamento das distâncias do mundo e contribui para a constituição de uma sociedade cosmopolita global. Ao contrário, sua compreensão pressupõe o reconhecimento de suas contradições. Um elemento de análise que notabiliza algumas dessas contradições são os muros² de fronteiras, que não só aumentaram significativamente após a desconstrução do muro de Berlim, como também se configuraram dotados de nova funcionalidade.

Quais razões explicariam a intensificação das medidas de cercamento de fronteiras no contexto de expansão dos processos de globalização? Seria razoável atribuir essa dinâmica a um novo e controverso contexto da relação entre globalização e o estado nação? Qualquer tentativa de resposta pressupõe a compreensão da dinâmica de cercamentos físicos de fronteiras a partir de um recorte temporal mais amplo, que abarque, ao menos, o que se convencionou denominar de Era da Globalização.³ Ainda que nos detenhamos somente no aumento numérico, quando isolamos processos de cercamento físico de fronteiras para fins de análise, chama atenção o fato de que, desde 1989, ano da queda do muro de Berlim, o número de muros separando países ao redor do mundo cresceu consideravelmente, o que induz a questionar a caracterização dessa dinâmica como pura e simplesmente resultado de um elemento tipificador de governos antidemocráticos contemporâneos.

O presente artigo tem por objetivo, portanto, analisar e explicitar em que medida as práticas de cercamento e de caracterização de um “outro” não cidadão compõem uma dinâmica contraditória de delimitação de espaços políticos própria da democracia liberal, acentuada justamente durante os últimos trinta anos, que coincidem com o que se convencionou denominar de Era de Globalização. O artigo está dividido em duas seções. Na primeira, faz-se uma breve análise sobre os processos de cercamento físico de fronteira a partir de 1989 aos dias atuais, de modo a acentuar alguns aspectos contraditórios relativos ao aumento numérico

2 Embora parte da doutrina distinga conceitualmente as barreiras físicas de fronteira entre muros, cercas e mesmo *virtual walls*, nesse artigo trataremos indistintamente como “muros” toda e qualquer barreira física de fronteira construída pela ação humana, com técnicas de fortificação ou assemelhadas, que se constituam em elemento de restrição de mobilidade entre Estados. Essa opção assume um propósito retórico e denunciativo, uma vez que a denominação oficial atribuída a muitas das barreiras físicas de fronteira atuais evidenciam o intuito de dissimular sua real função, como destaca Brown (2010, 80) a respeito da “*security fence*” de Israel, da “*border marker*” estadunidense e mesmo das “*peace lines*” da Irlanda do Norte.

3 Delimita-se como “Era da Globalização”, na presente análise, o período que compreende de 1989 às décadas seguintes, marcado pela gama de processos políticos, sociais, culturais, tecnológicos e econômicos que embora mais acentuados a partir do colapso da União Soviética, demarcam o avanço global das políticas encetadas pelo *Reaganomics* e *Thatcherism* já a partir de 1970.





e à mudança de funcionalidade dos muros no recorte temporal selecionado; em seguida o texto apresenta uma abordagem teórico-analítica acerca dos efeitos da globalização sobre o modelo do Estado soberano vestifaliano e discute como tal relação pode contribuir para a compreensão do processo de intensificação dos cercamentos registrado nos últimos trinta anos.

A edificação dos muros de fronteira nos últimos 30 anos: breve síntese

Na afirmação de Kolossov (2012, 27), o processo de reerguimento de barreiras físicas de fronteira é, acima de tudo, resultado de uma decisão política. Esse processo, que remonta a meados dos anos 1980, tem se mostrado repleto de contradições e, em relevante medida, acentua uma desconexão em relação às expectativas de liberdade de fluxo de pessoas e mobilidade idealizadas a partir da globalização. Como se pode observar no Quadro 1, abaixo, dos 73 muros de fronteira construídos entre 1945 e 2019, apenas 17 foram antes de 1990 — período que compreende os 45 anos posteriores à Segunda Guerra Mundial e a chamada Guerra Fria. Todos os demais 56 novos muros foram erguidos justamente entre 1991 e 2019. Atualmente são 67 barreiras físicas separando países pelo globo (Vernon e Zimmermann 2019). Não obstante se deva reconhecer que alguns muros de fronteira, embora levantados fisicamente há pouco tempo, simbolizam conflitos e questões históricas de longa data, em sua grande maioria eles evidenciam, de modo bastante claro, que a globalização tem se pautado por um caráter estritamente comercial e econômico, enquanto se mostra bastante restritiva quanto ao fluxo e à integração de pessoas. O papel desempenhado pelo Ocidente, mais especificamente pelos Estados Unidos e pela União Europeia, mostra-se determinante na caracterização desse processo contraditório de intensificação dos cercamentos.



**Quadro 1 — Fortificações de Fronteiras construídas de 1945 a 2019**

Países		Data aproximada de construção	
1	França (Argélia) — Tunísia	1957	ANTES DE 1990
5	Alemanha Oriental — Alemanha Ocidental; Hungria — Austria; Checoslováquia — Alemanha Ocidental; Rússia/URSS — Finlândia; Rússia/URSS — Noruega	1960	
1	Cuba — EUA (Guantánamo)	1961	
1	Hong Kong — China	1962	
1	Israel — Síria	1973	
1	Chipre — Chipre do Norte	1974	
1	África do Sul — Moçambique	1975	
1	Israel — Líbano	1976	
1	Coreia do Norte — Coreia do Sul	1977	
1	Tailândia — Malásia	1978	
1	Marrocos — Saara Ocidental	1980	
1	África do Sul — Zimbábue	1984	
1	Índia — Paquistão	1988	
1	EUA — México	1993	
4	Índia — Bangladesh; Israel — Gaza; Kuwait — Iraque; Usbequistão — Afeganistão	1994	
1	Espanha — Marrocos/Ceuta	1995	
1	Espanha — Marrocos/Melilla	1998	
1	Usbequistão — Quirguistão	1999	
1	Turquemenistão — Usbequistão	2001	APÓS 2001
1	Israel — Cisjordânia	2002	
3	Botsuana — Zimbábue; Irã — Afeganistão; Arábia Saudita — Iéman	2003	
2	Índia — Myanmar; Lituânia — Bielorrússia	2004	
3	Brunei — Malásia; Emirados Árabes — Omã; Emirados Árabes — Arábia Saudita	2005	
2	Cazaquistão — Usbequistão; Arábia Saudita — Iraque	2006	
2	Irã — Iraque; Irã — Paquistão	2007	
3	Jordânia — Iraque; Jordânia — Síria; Rússia — Geórgia	2008	
2	Egito — Gaza; Myanamar — Bangladesh	2009	
2	Israel — Egito; Cazaquistão — Quirguistão	2010	
1	China — Coreia do Norte	2011	
1	Grécia — Turquia	2012	
1	Bulgária — Turquia	2013	
4	Argélia — Marrocos; Omã — Iémen; Turquia — Síria; Turquemenistão — Afeganistão	2014	
12	Áustria — Eslovênia; Azerbaijão — Armênia; Hungria — Croácia; Hungria — Sérvia; Quirguis	2015	
3	Israel — Jordânia; Noruega — Rússia; Tunísia — Líbia	2016	
4	Estônia — Rússia; Lituânia — Rússia; Paquistão — Afeganistão; Turquia — Irã	2017	
1	Iraque — Síria	2018	

Fontes: Elaboração própria com base em Hassner e Wittenberg (2015); Vernon e Zimmermann (2019)⁴

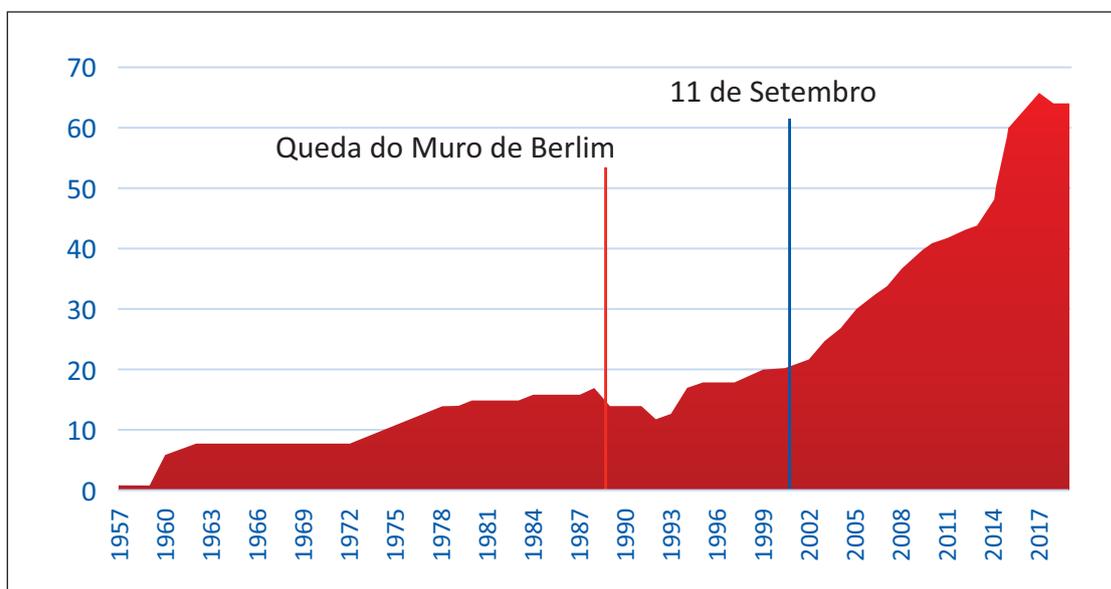
4 Em 1989 foram demolidos os muros da Alemanha Oriental — Alemanha Ocidental; Hungria — Áustria; Checoslováquia — Alemanha Ocidental. Em 1992 os da Rússia/URSS — Finlândia e Rússia/URSS — Noruega. O muro entre Argélia e Tunísia, conhecido como Linha Morice foi formalmente desativado em 2017.





Uma abordagem retrospectiva dos processos de construção e edificação de muros não pode desprezar a relevância do evento de 11 de setembro de 2001, especialmente para o contexto estadunidense, que deflagrou políticas antiterroristas que implicaram controle mais severo de fronteiras. A curva do Gráfico 1 explicita essa expressiva aceleração do número de muros após 2001. Todavia, como esclarece Kolossov (2012, 28), embora esse episódio tenha representado elemento relevante dessa aceleração, a construção dos muros não pode ser reduzida a este ponto de partida, tampouco ele explica as contradições presentes nesse processo que, mesmo no caso estadunidense, originam-se desde o final dos anos 1980.

Gráfico 1 — Evolução do número de muros de fronteira de 1945 a 2019



Fontes: Elaboração própria com base em Hassner e Wittenberg (2015); Vernon e Zimmermann (2019).

O ex-presidente estadunidense Ronald Reagan, que em 1987 discursava perante o portão de Brandemburgo sobre a necessidade de derrubada do muro de Berlim, argumentando que essa questão concernia a toda humanidade; que congratulava a mudança e a abertura, afirmando a crença de que liberdade e segurança caminham juntas; que asseverou que todo avanço da liberdade humana representa fortalecimento na causa da paz mundial⁵; foi também o chefe de governo responsável pela subscrição do IRCA — *Immigration Reform and Control Act*, documento cujo conteúdo, apenas um ano antes, impôs seríssimas restrições à circulação de pessoas, essencialmente trabalhadores rurais, pela fronteira sul

⁵ “Congratulamo-nos com a mudança e abertura, pois acreditamos que a liberdade e a segurança caminham juntos, que o progresso da liberdade humana só pode reforçar a causa da paz no mundo” (Reagan 1987, tradução livre).





dos Estados Unidos (Kolossoff 2012). A construção de uma barreira física entre México e Estados Unidos teve início menos de um ano após a queda do Muro de Berlim, em 1990, sob a denominação de “cerca de San Diego”, e se acelerou em plena vigência do NAFTA, *North American Free Trade Agreement*, a partir de 1994.

Já em 1991, os Estados Unidos, líder da coalisão que encetou a campanha militar para “libertação” do Kuwait dos intentos ditatoriais de Saddam Hussein, com aprovação do Conselho de Segurança da ONU (Resolução 678), ao final da guerra reaproveitou, como matéria prima do muro de fronteira com o México, placas de aço que serviram como pistas de pouso improvisadas no deserto. Placas de aço que, quando dispostas na horizontal, permitiram a aterrissagem de aviões e serviram aos discursos democráticos de libertação do povo iraquiano, agora alinhadas na vertical passam a constituir barreiras físicas que obstam o fluxo de pessoas entre o México e os Estados Unidos, duas democracias com relações formalmente pacíficas. Vale lembrar que mesmo antes disso, já a partir de 1986, parte do aparato tecnológico de segurança repatriado aos Estados Unidos após a guerra do Vietnã passou a compor os instrumentos de vigilância de fronteira com o México, no contexto da chamada “Guerra às drogas” (Kolossoff 2012).

Embora o aumento considerável do ritmo de edificação do muro entre Estados Unidos e México se faça notar a partir de 1996, conforme mostra o Gráfico 2, em 2006, por meio do *Secure Fence Act*, editado pelo Presidente Bush, intensificou-se a construção do muro na fronteira com o México, que em 2009 já contava com pouco mais de 800km — dos atuais 1130km. A redação deste ato governamental demonstra a dificuldade na construção de um discurso coerente que pudesse justificar, em um contexto de globalização, a adoção de medidas que visavam obstar o fluxo de pessoas.

Fazendo uso inteligente de barreiras físicas e implantando a tecnologia do século 21, podemos ajudar nossos agentes de patrulhamento a fazer seu trabalho e tornar nossa fronteira mais segura.

[...]

Desde que o presidente Bush assumiu o cargo, temos:

- Apreendido e enviado para casa mais de 6 milhões de pessoas que entram ilegalmente na América; e
- Estamos adicionando milhares de novos leitos em nossas instalações de detenção, para que possamos continuar trabalhando para acabar com “pegar e soltar” em nossa fronteira sul.

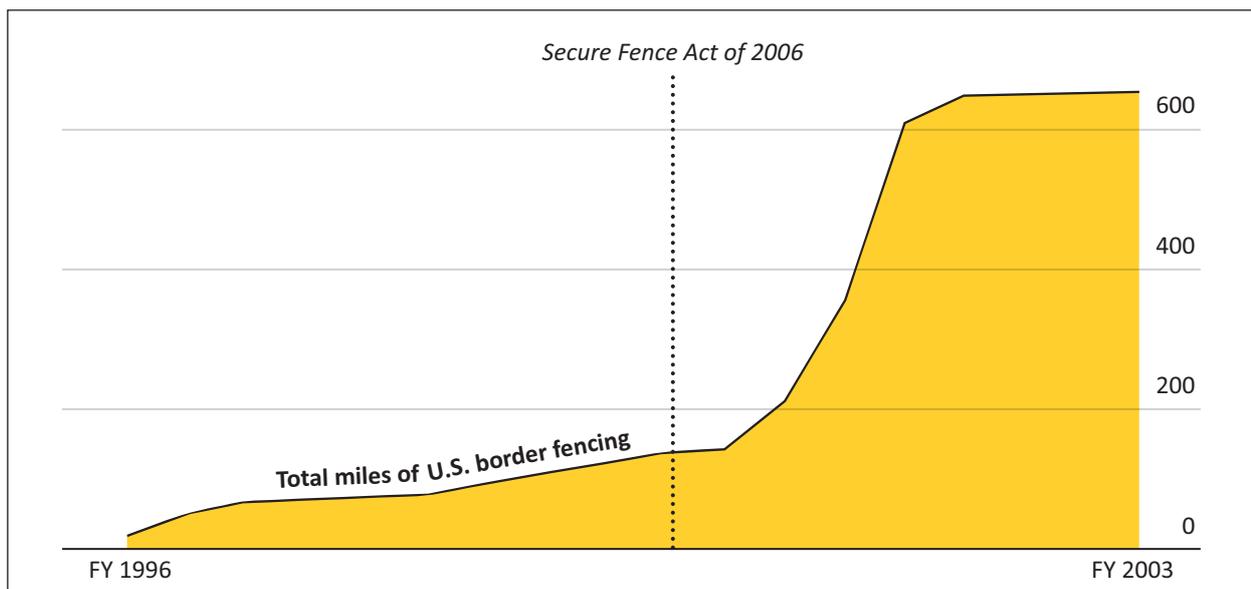




[...]

Os americanos estão unidos por nossos ideais compartilhados, pela consideração de nossa história, respeito pela bandeira que empunhamos e pela capacidade de falar e escrever o idioma inglês. Quando os imigrantes assimilam e avançam em nossa sociedade, eles realizam seus sonhos, renovam nosso espírito e contribuem para a unidade da América. (The White House: President George W. Bush 2006, tradução livre)⁶

Gráfico 2 — Extensão total do muro de fronteira EUA-México (em milhas, por ano)



Fonte: Bloomberg 2017. (“Ano fiscal 1996”; “Ano fiscal 2013”; “Total de milhas da cerca de fronteira dos Estados Unidos”; “Ato cerca segura de 2016” — tradução livre)

Longe de se limitar à realidade da fronteira sul estadunidense, a intensificação da construção de muros de fronteira tem se constituído também uma realidade da União Europeia, mesmo em um contexto de globalização, caracterizada por uma representação das ideias de abertura e mobilidade que lhe são atribuídas com centralidade. Como no caso dos Estados Unidos, na Europa essa dinâmica foi marcada por profundas contradições e dificuldades de coerência da prática de levantamento de barreiras físicas com as concepções de construção de uma

⁶ “By Making Wise Use Of Physical Barriers And Deploying 21st Century Technology, We Can Help Our Border Patrol Agents Do Their Job And Make Our Border More Secure. [...] Since President Bush took office, we have: — Apprehended and sent home more than 6 million people entering America illegally; and — We are adding thousands of new beds in our detention facilities, so we can continue working to end ‘catch and release’ at our Southern border. [...] Americans are bound together by our shared ideals, an appreciation of our history, respect for the flag we fly, and an ability to speak and write the English language. When immigrants assimilate and advance in our society, they realize their dreams, renew our spirit, and add to the unity of America” (The White House: President George W. Bush 2006).





sociedade sem fronteiras, que normalmente se associa à ideia de intensificação dos fluxos no processo de globalização.

A análise sobre os muros de Ceuta e Melilla, que separam a Espanha de Marrocos, é exemplar dessa realidade. Antes da adesão da Espanha à União Europeia, em 1986, as fortificações de separação entre os chamados enclaves e Marrocos eram descritas como precárias ou, no mínimo, pouco relevantes (Figueiredo 2012). Com efeito, 1986 é tido como um divisor de águas no processo de cercamento e nas relações fronteiriças entre Espanha e Marrocos. Nos termos analisados por Ferrer-Gallardo, o ingresso da Espanha na União Europeia traz consigo a implicação de que os territórios espanhóis em Marrocos passam automaticamente a significar a existência de fronteiras europeias na África (Ferrer-Gallardo 2008), o que impõe, quase que imediatamente, nova relevância geopolítica a essas linhas divisórias e, conseqüentemente, uma nova dinâmica de cercamento, e, de modo mais amplo, a necessidade de imposição de uma nova dinâmica dos fluxos transfronteiriços sobre tais territórios.

Essa sobreposição territorial — Espanha/Europa–Marrocos — ganha complexidade ainda maior desde 1991, com a subscrição da Espanha ao Acordo de Schengen⁷. Isso porque, com a abolição dos controles internos de circulação de fronteira entre países integrantes do Espaço Schengen, foram adotados, em contraposição, rigor extremo e maior controle das fronteiras externas dos países membros. No caso da Espanha essa pressão se torna mais explícita, uma vez que, como já destacado, suas posições em Ceuta e Melilla representam nada menos do que a existência das únicas fronteiras externas da União Europeia (e do Espaço Schengen) na África.

Diante desse novo cenário e sob pressão europeia, em 1993 a Espanha leva a cabo o projeto de cercamento integral das duas cidades, evidentemente com financiamento da própria União Europeia. Isso permite a substituição total das cercas existentes desde 1991, com altura de 2,5 metros, por cercas de arame

7 Conforme descrito no *website* da legislação da União Europeia, “o espaço Schengen representa um território no qual a livre circulação das pessoas é garantida. Os Estados signatários do acordo aboliram as fronteiras internas a favor de uma fronteira externa única. Foram adotados procedimentos e regras comuns no espaço Schengen em matéria de vistos para estadas de curta duração, pedidos de asilos e controles nas fronteiras externas. Em simultâneo, e por forma a garantir a segurança no espaço Schengen, foi estabelecida a cooperação e a coordenação entre os serviços policiais e as autoridades judiciais. A cooperação Schengen foi integrada no direito da União Europeia pelo Tratado de Amesterdão em 1997.” (sic) (European Union 2009). Integram o Espaço Schengen: Áustria, Bélgica, República Tcheca, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Itália, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Holanda, Noruega, Polônia, Portugal, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia e Suíça.





farpado e aço, com 3,10 metros de altura, concluídas em 1999. Atualmente, em Melilla, as barreiras são compostas por um conjunto de três cercas paralelas, sendo duas verticais de 6 metros de altura e uma intermediária, constituída por diversos cabos de aço transpassados.

Desse modo, embora a intensificação dos discursos sobre fechamento físico de fronteiras tenha atingido seu ápice efetivamente com a recente ascensão de políticos e mesmo de governos autoritários, a existência dos cercamentos e dos muros de fronteira nos últimos 30 anos, em plena Era da Globalização, demonstra que a dinâmica desses cercamentos, prática permeada por contradições, manteve-se e se intensificou mesmo em meio a governos democráticos, alinhados discursivamente com os princípios da democracia liberal internacional. Tal constatação contradiz a interpretação de uma correlação direta entre as práticas de cercamento das fronteiras e a emergência de governos autoritários, ainda que nesses governos essas práticas anti-imigratórias tenham se acirrado. O reconhecimento da anterioridade desses muros em relação às práticas de cercamento adotadas por governos antidemocráticos leva à necessidade de investigar esse fenômeno, contemplando outros fatores, tais como os impactos da globalização sobre a própria concepção de soberania territorial do Estado nacional.

Muros da democracia liberal: o paradoxo da legitimidade democrática e a globalização

As características da soberania tradicional vestifaliana atribuem ao Estado nacional a capacidade última de decisão e governo sobre um território determinado, bem como sobre todas as relações jurídicas que se estabeleçam dentro dele. O Estado soberano é responsável pelo destino dos seus cidadãos, os quais representa, por meio de instituições e poderes constituídos. Por pressupor a não submissão a nenhuma outra forma de autoridade exterior, essa concepção clássica de soberania compreende uma ordem internacional na qual Estados livres e iguais estabelecem relações não hierárquicas entre si. Desse modo, suas associações são marcadamente voluntárias e transitórias (Benhabib 2006b, 23).

O princípio democrático se baseia na premissa de que todos os cidadãos de um Estado, ou seja, todos os membros do *demos*⁸, estariam sujeitos a um sistema

8 Segundo Post, *demos* é a expressão escolhida por Benhabib para descrever “*the citizens and voters who are authorized to determine the content of democratic law*” (Post 2006, 4).





de autogoverno que possibilitaria a sua participação como autores das próprias regras às quais deveriam, em contrapartida, se submeter. Desse modo, seria estabelecida uma relação caracterizada reciprocamente pela autoria e sujeição dos membros/cidadãos às decisões tomadas em deliberação conjunta. Para Benhabib (2006b) a isso se pode denominar soberania democrática.

Como esclarecem Villa e Tostes, essa concepção intrínseca à teoria liberal da democracia descreve, entretanto, “um processo que visa funcionar em bases nacionais — porém o fenômeno da regionalização e da globalização e seus níveis de interdependência contestam questões-chave da teoria da democracia contemporânea” (Villa e Tostes 2006, 78). A origem dessa concepção moderna de democracia, segundo Benhabib (2006b, 32), remonta às ideias do contrato social de Rousseau, cuja assimilação e influência se encontram na obra de Kant. Ocorre que “a idéia (sic!) do consentimento através das eleições e a idéia (sic!) de que os constituintes relevantes de um acordo voluntário são as comunidades de um território passa a ser problemática quando consideramos os níveis de interconexão regional e global.” (Villa e Tostes 2006, 78).

A globalização impôs, ademais, cenário extremamente volátil para o desempenho das funções administrativas estatais. Os processos associados à emergência da economia global, que implicaram incremento do fluxo mundial de capitais, mercadorias, conhecimento e trabalho, somados ao crescimento da influência de atores sub e transnacionais, resultaram também na redução do poder de decisão dos Estados nacionais. O mesmo ocorre na redução da esfera de influência das suas decisões sobre os resultados pretendidos. Desse modo, em última análise, a globalização teria posto em xeque o modelo do Estado soberano vestifaliano que, segundo Benhabib, se basearia justamente “em uma autoridade política unificada e dominante cuja jurisdição sobre uma parcela territorial inequivocamente delimitada é suprema” (Benhabib 2004, 4, tradução livre)⁹.

Partindo desse pressuposto da crise da soberania tradicional de Vestefália, a autora não defende, entretanto, o fim do sistema de Estados ou a constituição de uma cidadania mundial. Ao invés disso, Benhabib (2004, 2/3) retorna a Kant na busca de entender novos vínculos democráticos¹⁰, que não se limitem somente aos proporcionados pelas estruturas do Estado nacional. Como justificativa da necessidade de reconhecimento do direito à inclusão política, Benhabib se atém,

9 “The “westphalian model” presupposes that there is a dominant and unified political authority whose jurisdiction over a clearly marked piece of territory is supreme.” (Benhabib 2004, 4).

10 No original “democratic attachments”.





em especial, ao conceito de “hospitalidade universal”, trazido por Kant em *A Paz Perpétua*, como fundamento último de um direito cosmopolita.

Tal pertencimento implica: reconhecer a reivindicação moral de refugiados e asilados à primeira admissão; um regime de fronteiras porosas para imigrantes; uma determinação contra a desnacionalização e a perda dos direitos de cidadania; e a reivindicação do direito de todo ser humano “de ter direitos”, isto é, de ser um sujeito de direitos, sendo-lhe reconhecidos direitos inalienáveis, independentemente do *status* de pertencimento político. O *status* de estrangeiro não deve obstar direitos fundamentais. (Benhabib 2004, 3, tradução livre)¹¹

A referência ao direito de *first admittance* é, inegavelmente, uma inspiração na ideia kantiana de hospitalidade universal. A abordagem de Benhabib (2004, 25) constitui, portanto, uma releitura do direito cosmopolita de Kant na qual se atribui centralidade à ideia de hospitalidade. É preciso esclarecer, entretanto, que Benhabib propõe nova interpretação da ideia de hospitalidade.

Benhabib sustenta que a inovação conceitual da proposta de cosmopolitismo de Kant reside na formulação do direito cosmopolita “no sentido jurídico do termo” (Benhabib, 2006b, 21, tradução livre)¹². Em outros termos, Kant concebe o direito cosmopolita como uma terceira esfera do jurídico que leva em conta as “relações entre as pessoas civis entre si, bem como destas com entidades políticas organizadas em uma sociedade civil global” (Benhabib, 2006b, 21, tradução livre)¹³. Essa terceira esfera ou dimensão do direito vigeria ao lado do direito positivo interno e do direito internacional.

Seguindo sua análise da obra de Kant, Benhabib (2006b, 21) aponta que o termo *Weltbürgerrecht* (direito cosmopolita) é associado ao dever de hospitalidade universal. Nesse ponto é possível observar a centralidade desse conceito na construção argumentativa da autora, uma vez que a questão toca o tema essencial do indivíduo externo que se põe em contato com uma entidade política delimitada (*bounded political entity*).

11 “Such just membership entails: recognizing the moral claim of refugees and asylees to first admittance; a regime of porous borders for immigrants; an injunction against denationalization and the loss of citizenship rights; and the vindication of the right of every human being ‘to have rights’, that is, to be a legal person, entitled to certain inalienable rights, regardless of status of their political membership. The status of alienage ought not to denude one of fundamental rights.” (Benhabib 2004, 3, grifo do autor).

12 “[...] in the juridical senses of the term.” (Benhabib 2006b, 21).

13 “[...] third is cosmopolitan right, which concerns relations among civil persons to each other as well as to organized political entities in a global civil society.” (Benhabib 2006b, 21).





Benhabib relembra que, na formulação kantiana, “hospitalidade é um direito que pertence a todo ser humano na medida em que o vemos como potencial participante em uma república mundial” (Benhabib 2006b, 22, tradução livre)¹⁴. Entretanto, segundo a autora, ao regular a relação entre membros e não membros de uma determinada comunidade política, o direito de hospitalidade ocupa as fronteiras do político e dificulta a sua caracterização e a definição clara dos seus contornos enquanto direito, no sentido jurídico do termo. O direito de hospitalidade, como direito que diz respeito a todo ser humano enquanto potencial integrante de uma sociedade civil global, é, ainda assim, direito que se exerce concretamente em face de um determinado Estado soberano, o que o posicionaria no delicado espaço entre os Direitos Humanos (direito atribuível a todo ser humano) e os Direitos Políticos (direito exercitável pelo cidadão de uma república específica) (Benhabib, 2006b).

Esse dilema não teria sido claramente respondido por Kant (2008). *A Paz Perpétua* mostra uma clara pretensão do seu autor em apresentar o direito cosmopolita com natureza efetivamente jurídica. Entretanto, a solução kantiana, por não sobrepassar os limites da soberania dos Estados nacionais, não soluciona os impasses relacionados ao efetivo cumprimento desse direito e aos meios de coerção para garantir o seu respeito e observação.

O direito de hospitalidade implica uma reivindicação moral com potenciais consequências jurídicas, na medida em que a obrigação dos Estados receptores de conceder residência temporária a estrangeiros está ancorada em uma ordem cosmopolita republicana. Tal ordem não tem uma lei executiva suprema que a governe. Nesse sentido, a obrigação de mostrar hospitalidade a estrangeiros não pode ser imposta; continua a ser uma obrigação assumida voluntariamente por parte do soberano político. (Benhabib 2006b, 23, tradução livre)¹⁵

Desse modo, a ordem cosmopolita proposta por Kant esbarraria nos limites da soberania do Estado nacional. Benhabib (2006b, 23) ressalta, entretanto, que ao

14 “[...] hospitality is a right that belongs to all human beings insofar as we view them as potential participants in a world republic.” (Benhabib 2006b, 22).

15 “The right of hospitality entails a moral claim with potential legal consequences, in that the obligation of the receiving states to grant temporary residency to foreigners is anchored in a republican cosmopolitical order. Such an order does not have a supreme executive law governing it. In this sense, the obligation to show hospitality to foreigners and strangers cannot be enforced; it remains a voluntarily incurred obligation on the part of the political sovereign...” (Benhabib 2006b, 23).





delinear o espaço conceitual entre normas morais universais e o direito positivo com respeito às ações e interações entre indivíduos em uma comunidade mundial, Kant estabelece as fundações para uma ordem legal pós-vestifaliana. Nas palavras de Benhabib, *A Paz Perpétua* estabelece um divisor de águas entre duas concepções de soberania e pavimenta o caminho para a transição da primeira, designada por ela como “soberania vestifaliana”, para a segunda, que ela denomina “soberania liberal internacional” (Benhabib 2006b, 23, tradução livre,¹⁶).

Essa concepção da soberania liberal internacional pressupõe que o reconhecimento da igualdade formal entre os Estados guarda relação com o nível de assunção de valores e princípios comuns, tais como o respeito aos direitos humanos e aos valores do estado democrático de direito (Benhabib 2006b, 23). Nesse sentido:

Soberania não mais significa a última e arbitrária autoridade sobre um território circunscrito; Estados que ameaçam seus cidadãos com a violação de certas normas, fecham suas fronteiras, impedem as liberdades de mercado, discurso e associação, possivelmente comprometerão possibilidades de aliança; a ancoragem de princípios domésticos com instituições compartilhadas com outros é crucial. (Benhabib 2006b, 24, tradução livre)¹⁷

Em outros termos, o cosmopolitismo preconizado por Kant pavimentaria a trilha para uma mudança significativa na ordem internacional, por meio da previsão de “um espaço conceitual e jurídico” (Benhabib 2006b, 24) que permite, em certa medida, a reconfiguração da soberania. Isso ocorre a partir do reconhecimento da juridicidade de normas que transcendem o direito positivo dos Estados e cujos exemplos atuais mais eloquentes seriam as normas de direitos humanos. Como complementa Cohen, embora as normas de direitos humanos imponham uma nova cultura política que tensiona a soberania, tendo contribuído com o que se pode chamar de sua reconfiguração, não se pode afirmar que a soberania tenha “sido substituída pelos direitos humanos como princípio básico da ordem internacional” (Cohen 2012, 162). Nesse sentido, concluiu Cohen (2012) que a relação que se

16 “[...] according to conceptions of liberal international sovereignty the formal equality of states increasingly is dependent on their subscribing to common values and principles, such as the observance of human rights, the rule of law, and respect for democratic self-determination.” (Benhabib 2006b, 23).

17 “Sovereignty no longer means ultimate and arbitrary authority over circumscribed territory; states which treat their citizens in violation of certain norms, close their borders, prevent freedoms of market, speech, and associations and the like are through not to belong within a specific society of states or alliances; the anchoring of domestic principles in institutions shared with others is crucial.” (Benhabib 2006b, 24).





estabelece entre normas universais de direitos humanos e a soberania possibilita a emergência do que se pode chamar de um novo regime de soberania, que de igual modo contribui para a configuração de um sistema internacional mais justo.

Segundo Benhabib (2006b, 27), o atual regime internacional de direitos humanos deve ser compreendido como conjunto de regimes globais e regionais, inter-relacionados e sobrepostos, que englobam os tratados de direitos humanos, bem como o direito internacional consuetudinário. Sua generalização tem se dado, segundo a autora, por meio de processos de “colisão e confluência” com as legislações internas dos Estados nacionais. Nisso residiria o aspecto mais promissor dos processos contemporâneos de globalização política (Benhabib 2006b, 27).

A defesa dessa assertiva se daria por meio da análise de três exemplos que seriam representativos do desenvolvimento de normas universais determinantes do comportamento de estados soberanos: crimes contra a humanidade; intervenções humanitárias, migrações transnacionais. Os três exemplos são oportunos à proposta teórica da autora, uma vez que implicariam possibilidade de intervenção direta, inclusive na esfera de autoridade de Estados soberanos, no intuito de garantir a aplicação de normas de caráter universal.

A evolução do direito cosmopolita e a transição da soberania vestifaliana para uma soberania liberal internacional não pode ser tida, entretanto, como processo isento de contradições. Como sustenta Benhabib (2006b, 31), a contradição central reside no fato que, se por um lado a ascensão do cosmopolitismo reduz a autoridade do estado, ou ao menos lhe retira a exclusividade da decisão sobre o destino de pessoas e bens no seu território; por outro, o direito cosmopolita amplia sua legitimidade exatamente na medida em que conta com a presença dos Estados como principais subscritores dos tratados e convenções sobre direitos humanos. Por meio de tal processo, esclarece a autora que “o Estado é, ao mesmo tempo, negado e reforçado em sua autoridade” (Benhabib 2006, 31, tradução livre)¹⁸.

Essa contradição e duplo papel dos Estados justifica a afirmação de que o moderno sistema de Estados se localiza atualmente na tensão entre a *soberania* e a *hospitalidade*, entre a prerrogativa de decidir ser parte de uma ordem cosmopolita regida pelos direitos humanos e o dever de estender o reconhecimento desses direitos a todos (Benhabib 2006b, 31). O tensionamento entre soberania e hospitalidade se apresenta de modo mais acentuado nas chamadas democracias liberais, que necessitam lidar com a negociação constante entre normas constitucionais de

¹⁸ “*In this process, the state is both sublated and reinforced in its authority.*” (Benhabib, 2006b, 31).





caráter universalista que demandam o dever de respeito e promoção dos direitos humanos e, de outro lado, a soberania territorial, que estabelece a autoridade última do Estado sobre seu território.

Atenta a essa problemática, Benhabib (2006b, 32) esclarece que a legitimidade da decisão democrática não reside apenas e tão somente no ato de constituição, mas também no grau de conformidade desse ato com os princípios universais dos direitos humanos que, em certo sentido, precederiam a vontade soberana por meio da qual a comunidade se vinculou e se constituiu a si mesma. O processo histórico de reconhecimento de juridicidade ao direito cosmopolita, que se acentua a partir da globalização, contribui para a consolidação desse papel legitimador dos direitos humanos.

O paradoxo que se constitui nessa relação reside no fato de que, enquanto a legitimidade democrática pressupõe a adequação das decisões políticas e normas jurídicas aos direitos humanos, ela também depende de uma decisão local que se articula nos limites territoriais de uma comunidade específica e delimitada. A expansão da concepção cosmopolita de direitos universais, em grande medida estimulada pelos processos de globalização, que avançam, inclusive, por sobre a soberania do estado nacional, contribuiu para uma maior explicitação dessa tensão. Como destacam Vitale, Spécie e Mendes (2009, 162/163), o paradoxo se evidencia no momento em que “de um lado os temas substantivos da política se globalizam, de outro as instituições do processo político permanecem territorialmente orientadas, nacional ou localmente”.

Com tais argumentos, a autora sustenta que a legitimidade democrática implica potencial constante de conflito entre a reivindicação universalista por direitos humanos e as características particulares constitutivas da cultura e identidade nacionais. A essa relação conflitiva ela denomina de *Paradoxo da Legitimidade Democrática* (Benhabib 2006b, 32). Um aspecto constitutivo desse paradoxo, ressaltado pela autora citando Habermas¹⁹, consiste em que “cada ato de autolegislação é também um ato de autoconstituição. ‘Nós, o povo’ que concordamos em atar-nos a nós mesmos pelas leis, também nos definimos como ‘Nós’ no próprio ato de autolegislação” (Benhabib 2006b, 33, tradução livre).

19 Nos exatos termos da autora: “*We, the people*” refers to a particular human community, circumscribed in space and time, sharing a particular culture, history, and legacy; yet this people establishes itself as a democratic body acting in the name of the “universal” [...] Modern democracies act in the name of universal principles, which are then circumscribed within a particular civic community. This is the “Janus face of the modern nation”, in words of Juergen Habermas (Benhabib 2006b, 32).





Em sentido assemelhado, Mezzadra e Neilson ressaltam a paradoxal relevância da delimitação territorial na globalização e, mais especificamente, o papel das fronteiras na constituição política. Segundo esses autores, sem a clara distinção entre *inside/outside*, proporcionada pelas fronteiras, não se poderia falar da existência de espaços políticos delimitados. “Especialmente na Era da chamada globalização, há uma necessidade de se esclarecer onde começa e termina a sociedade”. (Mezzadra e Neilson 2011, 7, tradução livre)²⁰

O tema concernente às migrações transnacionais explicita de modo mais flagrante o paradoxo da legitimidade democrática, uma vez que envolve diretamente decisão relativa ao ingresso de um não-cidadão em determinada comunidade política. Mais que isso, as migrações transnacionais e o controle de fronteiras envolvem a matéria alusiva aos direitos de participação ou inclusão política.

Segundo Benhabib, a afirmação de Kant sobre a impossibilidade de negativa do direito de primeiro ingresso (*first entry*) àqueles que o almejam em situação de risco de morte²¹ teria sido incorporada à Convenção de Genebra de 1951²² por meio do princípio da não expulsão (*non-refoulement*)²³. Entretanto, a própria autora alude que isso não tem impedido, na prática, que esse princípio seja desrespeitado inclusive por países signatários da Convenção, bem como do Protocolo de 1967²⁴ (Benhabib, 2004, 11).

Isso decorre, dentre outros motivos, do fato de o controle migratório ser elemento crucial para a soberania estatal, mesmo (ou principalmente) em um contexto de crise da soberania vestifaliana, impulsionada pelas dinâmicas do processo de globalização. O controle migratório se constituiria, então, um dos últimos campos para o exercício da soberania por um modelo de Estado que se vê subtraído de suas competências e da possibilidade de controle de resultados.

20 “*Especially in the era of so-called globalization, there is a need to ask where society begins and ends.*” (Mezzadra e Neilson 2011, 187).

21 A expressão utilizada por Kant é *untergang*, cuja tradução de Benhabib para o inglês é *destruction* (Benhabib 2004, 35).

22 Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados.

23 O direito de asilo foi reconhecido formalmente desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em seu artigo 14. Em verdade, o artigo 13 da Declaração Universal de Direitos Humanos assegurava, inclusive, a liberdade de emigrar, embora não avançasse no sentido de apresentar a garantia correlata ao exercício dessa liberdade, qual seja: o direito de imigrar.

24 O Protocolo de 1967 aditou a Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados ampliando formalmente a sua abrangência, inclusive no que se refere à retirada de referências a limites geográficos.





O Estado-nação é muito pequeno para lidar com os problemas econômicos, ecológicos, imunológicos e informacionais criados pelo novo ambiente; mas é, ainda assim, muito grande para acomodar aspirações identitárias, sociais e movimentos regionalistas. Sob essas condições, a territorialidade se tornou uma delimitação anacrônica de funções materiais e identidades culturais; no entanto, mesmo em face do colapso dos conceitos tradicionais de soberania, o monopólio sobre o território é exercido através de políticas de imigração e cidadania. (Benhabib 2004, 4/5, tradução livre)²⁵

A questão das migrações transnacionais ressalta, assim, a tensão explícita entre os direitos humanos e a soberania nacional, especialmente porque, embora se tratem efetivamente de direitos universais, tanto o direito de asilo, quanto o princípio da não expulsão, como ainda o direito à emigração, têm o seu exercício dependente em alto grau de decisões soberanas de Estados individuais (Benhabib 2004, 11). Ademais, toda e qualquer questão relativa às migrações transnacionais perpassa, necessariamente pelo debate acerca da inclusão do outro — estrangeiro, refugiado, requerente de asilo — em uma comunidade política delimitada. Em se tratando de Estados democráticos, isso implica definição ou delimitação de quem participa ou pode vir a participar das deliberações do *demos*.

Em tom crítico, Kolossov assevera que “um desafio central à democracia liberal será a governança democrática de suas fronteiras e a abertura para a diferença cultural, precisamente porque esses valores são envolvidos nas constituições da maioria (mas não de todos) dos Estados liberais” (Kolossov 2012, 42, tradução livre)²⁶. No caso dos Estados nacionais modernos, como ressalta Benhabib, a principal categoria de regulação do ingresso e participação política segue sendo a do *cidadão nacional* (Benhabib 2004, 1).

O argumento de Benhabib é que, embora “a soberania popular não possa ser reduzida à soberania territorial, as duas estariam histórica e normativamente ligadas de maneira íntima” (Benhabib 2004, 20, tradução livre)²⁷. Isso porque, dado

25 “The nation-state is too small to deal with the economic, ecological, immunological, and informational problems created by the new environment; yet is too large to accommodate the aspirations of identity driven social and regionalist movements. Under these conditions, territoriality has become an anachronistic delimitation of material functions and cultural identities; yet, even in the face of the collapse of traditional concepts of sovereignty, monopoly over territory is exercised through immigration and citizenship policies.” (Benhabib 2004, 4-5).

26 “[...] a major challenge to liberal democracy will be the democratic governance of its borders and openness to cultural difference, precisely because these values are enshrined in the constitutions of most (but no all) liberal states.” (Kolossov 2012, 42).

27 “Popular sovereignty is not identical with territorial sovereignty, although the two are closely linked, both historically and normatively.” (Benhabib 2004, 20)





que a soberania popular pressupõe que todos os membros do *demos* são titulares do direito de participação na elaboração das leis pelas quais se rege a comunidade, é inegável que o exercício dessa regra democrática acaba por contribuir para a delimitação do próprio corpo coletivo (comunidade, Estado etc.) sobre o qual as leis livremente constituídas devem, em primeira mão, incidir. “Fronteiras políticas definem uns como membros outros como estrangeiros. Pertencimento, por seu turno, ganha sentido somente quando acompanhado de rituais de entrada, acesso, pertença e privilégio” (Benhabib 2004, 1, tradução livre)²⁸. Em outros termos, todo *demos* se constituiria a si próprio através de processos de deliberação por meio dos quais se reconhecem alguns como membros titulares de direitos integrais de participação e outros como não membros.

Nos termos de Benhabib, o conceito de “Soberania Democrática” repousa sobre três ideias básicas. A primeira consiste na assunção de que o povo é, ao mesmo tempo, autor e sujeito das leis que cria por meio de procedimentos deliberativos próprios. A segunda implica reconhecimento de que esse povo integra um corpo comum e unificado (*the ideal of a unified demos*). Já a terceira premissa se baseia na concepção de que esse *demos* tem sua competência legislativa e governamental reconhecida sobre um território delimitado, autônomo e autoconstituído (Benhabib 2004, 216).

No entanto, a própria autora sustenta que a ideia de um *demos* unificado não se confunde com uma imaginária harmonia de sua constituição. Ao contrário, Benhabib compreende que a autoconstituição de uma comunidade política democrática envolve sempre processos de colisão e confluência, “lutas mais ou menos conscientes de inclusão e exclusão” (Benhabib 2004, 216, tradução livre)²⁹. No mesmo sentido, a ideia de autonomia e competência exclusiva sobre uma porção territorial delimitada foi duramente desafiada pelo aumento inegável da interdependência que a globalização representou para diversas esferas da vida social, econômica, política, tecnológica e informacional.

Por seu turno, nem mesmo a globalização teria sido capaz de criar novo *locus* ou novos vínculos democráticos que pudessem prescindir totalmente da soberania territorial.

28 “Political boundaries define some as members, others as aliens. Membership, in turn, is meaningful only when accompanied by rituals of entry, access, belonging, and privilege.” (Benhabib 2004, 1).

29 “The unity of the *demos* ought to be understood not as if it were a harmonious given, but rather as a process of self-constitution, through more or less conscious struggles of inclusion and exclusion” (Benhabib 2004, 216).





As leis democráticas requerem fechamento precisamente porque a representação democrática se justifica a partir de um povo específico. A legislação imperial, ao contrário, se emitia a partir de um centro e era obrigatória até onde o poder daquele centro controlava sua periferia. Impérios têm fronteiras; as democracias têm limites. (Benhabib 2004, 219, tradução nossa)³⁰

Nesse sentido, embora a globalização tenha acentuado discrepâncias de tal modo que se torna impossível negar a necessidade de reconfiguração do conceito de soberania democrática, para Benhabib não existe maneira de eliminar por completo o vínculo entre territorialidade, representação e vontade (voz) democrática, o que fica bastante evidente na explanação do seu conceito de *paradoxo da legitimidade democrática*. Diante de tais pressupostos, a proposta de Benhabib (2006a) consiste na adoção do cosmopolitismo como filosofia normativa que cumpra justamente o papel de expandir as normas de caráter universal para além dos limites do Estado nacional, já que a eliminação dessas fronteiras, ao menos no contexto contemporâneo, se mostraria inviável.

Considerações finais

O presente artigo buscou, por meio da análise dos processos de cercamento de fronteiras registrados nos últimos trinta anos, compreender em que medida a construção de barreiras físicas e junto com elas a construção de um “outro” — imigrante e/ou inimigo — comporia uma dinâmica funcional e, contraditoriamente, essencial à própria democracia liberal no contexto da globalização. Buscou-se explicitar que, embora a ascensão recente de governos considerados de tendências nacionalistas e mesmo de viés autoritário tenha um efeito amplificador sobre as práticas e discursos de fechamento de fronteiras e imobilidade migratória, essa dinâmica antecede tais governos e pode ser melhor compreendida a partir dos efeitos que a multiplicidade de interconexões políticas, sociais, culturais, tecnológicas e econômicas, proporcionadas pela globalização, impuseram ao Estado nação, desafiando a sua soberania territorial e política.

30 “Democratic laws require closure precisely because democratic representation, must be accountable to a specific people. Imperial legislation, by contrast, was issued from a center and was binding as far as the power of that center to control its periphery extended. Empires have frontiers; democracies have boundaries.” (Benhabib 2004, 219).





A partir da análise procedida na segunda seção, destaca-se que, devido ao fato de o controle migratório se constituir elemento crucial para a soberania estatal — ao influenciar diretamente a determinação da composição do *demos* —, o cercamento físico de fronteiras passa a representar um dos poucos campos para o exercício da soberania por um modelo de Estado nacional que se vê subtraído de suas competências e da possibilidade de controle de resultados políticos, especialmente em um contexto de crise da soberania vestifaliana que acompanha processos de integração e globalização.

Em outros termos, com base na formulação teórica de Benhabib (2004, 2006a, 2006b) explicitou-se que, embora os eventos caracterizadores da globalização representem potencial de esgarçamento dos limites da comunidade política, por meio da criação de condições para a ampliação do *demos*, — cuja maior concretização se consubstanciaria no atual regime internacional de Direitos Humanos —, esse processo contém contradições. Não obstante a globalização tenha conduzido ao reconhecimento da necessidade de reconfiguração do próprio conceito de soberania, esse movimento implicaria constituição de um paradoxo de legitimidade democrática, uma vez que a ideia de democracia pressuporia o reconhecimento da soberania democrática de uma comunidade politicamente delimitada.

A intensificação dos cercamentos, expressa no aumento numérico dos muros e barreiras de fronteira ao redor do mundo, permite questionar a potencialidade dos processos de mundialização para a reconfiguração da soberania estatal, no sentido do surgimento de um modelo de soberania liberal internacional — ou com maior participação popular —, e voltado para a flexibilização das fronteiras. Os muros de fronteira apontam para uma dialética distinta, caracterizada pela ausência de criação de novos *loci* ou vínculos democráticos efetivamente capazes de flexibilizar a soberania estatal em direção a uma soberania transnacional real.

Referências

- Bartelson, Jens. “Three Concepts of Globalization”. *International Sociology*. V. 15(2), 180–196, Londres: Sage, 2000. Acessado em 12 setembro de 2019. < <https://doi.org/10.1177/0268580900015002003> > .
- Benhabib, Seyla. “Democratic iterations: the local, the national, and the global” in *Another cosmopolitanism*, edited by Seyla Benhabib, 45–80. New York: Oxford University, 2006a.
- Benhabib, Seyla. “The philosophical foundations of cosmopolitan norms”. in *Another cosmopolitanism*, edited by Seyla Benhabib, 13–44. New York: Oxford University, 2006b.





- Benhabib, Seyla. *The rights of the others: aliens, residents, and citizens*. New York: Cambridge Press, 2004.
- Bloomberg. “Here’s what we know about Trump’s Mexico wall”. 2017. Acessado em: 12 setembro de 2019. < <https://www.bloomberg.com/graphics/trump-mexico-wall/> > .
- Brown, Wendy. *Walled States, Waning Sovereignty*. New York: Zone Books, 2010.
- Cohen. Jean L. “Whose Sovereignty? Empire Versus International Law”. *Ethics & International Affairs* 18, no. 3, 1–24, 2004, Acessado em 12 de novembro de 2019. doi:10.1111/j.1747-7093.2004.tb00474.x.
- Europapress. “IU quiere que Zoido explique en el Congreso la instalación de concertinas en la valla del puerto de Melilla”. 2018. Acessado em 12 setembro de 2019. < <https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-iu-quiere-zoido-explique-congreso-instalacion-concertinas-valla-puerto-melilla-20180207175929.html> > .
- European Union. “O espaço a e cooperação Schengen”. 2009. *Publications Office of the European Union*. Acessado em 12 de novembro de 2019. < http://publications.europa.eu/resource/cellar/710d1fa2-ed57-42b1-8add-55e439ebc4b4.0013.02/DOC_2 > .
- Ferrer-Gallardo, Xavier. “The spanish-moroccan border complex: processes of geopolitical, functional and symbolic rebordering”. *Political Geography*, 27, 301-321, 2008. Acessado em: 07 maio de 2018, < <http://geografia.uab.es/migracions/cas/publicacions%20i%20documents/Ferrer,%20The%20spanish-moroccan%20border%20complex.pdf> > .
- Figueiredo, Patrick. “Muros do Mediterrâneo: notas sobre a construção de barreiras nas fronteiras de Ceuta e Melilla”. *Cadernos de Estudos Africanos*, [S.l.], 22, 153–175, 2012. Acessado 24 abril de 2017, < <http://cea.revues.org/465> > .
- Harvey, David. *A condição pós-moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Edições Loyola, 2008.
- Hassner, Ron e Jason Wittenberg. “Barriers to Entry: Who Builds Fortified Boundaries and Why?”. *International Security*, 40:1, 157–190, 2015. Acessado em 12 novembro de 2019, < https://www.researchgate.net/publication/265084956_Barriers_to_Entry_Who_Builds_Fortified_Boundaries_and_Why_1 > .
- Ivo, Anete B. L.. “O Novo Social: Processo de Globalização e Crise do Trabalho”. *Caderno CRH (UFBA)*, v. 24/25, 11–19, 1996. Acessado em 12 de novembro de 2019. < <https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/18732/12105> > .
- Kaldor, Mary. “The idea of global civil society” in BAKER, Gideon and David Chandler. *Global Civil Society — contested futures*. New York: Routledge, 2005.
- Kant, Immanuel. *A paz perpétua: um projecto filosófico*. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008. Acessado em 24 de abril de 2017. < http://www.lusosofia.net/textos/kant_immanuel_paz_perpetua.pdf > .





- Kolossov, Vladimir, Anne-Laure Amilhat, Ilkka Liikanen, David Newman, Pertti Joenniemi, Nira Yuval-Davis, Stephane Rosière e James Scott. “State of the debate report I”. *Euborderscapes*, S.l, 2012. Acessado em 04 de março de 2018. < http://www.euborderscapes.eu/fileadmin/user_upload/EUBORDERSCAPES_State_of_Debate_Report_1.pdf > .
- Mezzadra, Sandro e Brett Neilson. “Borderscapes of differential inclusion: subjectivity and struggles on the threshold of justice’s excess” in *The borders of justice*, ed. Étienne Balibar, Sandro Mezzadra e R. Samaddar, 181–203. Philadelphia: Temple University, 2011. Acessado em 24 de abril de 2017. < http://www.academia.edu/3417756/Sandro_Mezzadra_and_Brett_Neilson_Borderscapes_of_Differential_Inclusion > .
- Post, Robert. “Introduction” in *Another cosmopolitanism*, edited by Seyla Benhabib, 1-9. New York: Oxford University, 2006.
- Reagan, Ronald. *Speech at the Brandenburg Gate, West Berlin, Germany*. 12 de junho de 1987. Acessado em 07 de maio de 2018. < http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/speeches/reagan_berlin.htm > .
- Robinson, William I.. *A Theory of Global Capitalism: Transnational Production, Transnational Capitalists, and the Transnational State*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 2004. Acessado em 16 de junho de 2017. < <https://docs.google.com/file/d/0ByVW1G--4tQDOEh2a3lldzBmQ3M/view> > .
- Rosenberg, Justin. “Globalization Theory: A Post Mortem” In *International Politics*, 2005, 42, 2–74. Acessado em 24 de abril de 2017. < <http://www.palgrave-journals.com/ip> > .
- The White House: President George W. Bush. *Fact sheet: the security fence act of 2006*. Acessado em 24 de abril de 2016. < <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/10/20061026-1.html> > .
- Vernon, Victoria e Klaus F. Zimmermann. “Walls and Fences: A Journey Through History and Economics”. *GLO Discussion Paper*, 330, Global Labor Organization (GLO), 2019. Acessado em 14 de novembro de 2019. < <https://www.econstor.eu/handle/10419/193640> > .
- Villa, Rafael Duarte e Ana Paula Baltasar Tostes. “Democracia cosmopolita versus política internacional”. *Lua Nova*, v. 66, 69–107, 2006. Acessado em 21 de outubro de 2017. < <http://www.scielo.br/pdf/%0D/ln/n66/29085.pdf> > .
- Vitale, Denise; Priscila Spécie e José Sacchetta Ramos Mendes. “Democracia global: a sociedade civil do Brasil, Índia e África do Sul na formulação da política externa ambiental de seus países”. *RGSA: Revista de Gestão Social e Ambiental*, v. 3, n. 2, 160–178, 2009. Acessado em 21 de outubro de 2017. < <https://rgsa.emnuvens.com.br/rgsa/article/view/157> > .





Criando a realidade através da narrativa: análise comparada das notícias sobre migração veiculadas por UN News e CNN

*Creating reality through narrative: a comparative
analysis of migration news from UN News and CNN*

DOI: 10.21530/ci.v15n1.2020.935

Natália Diniz Schwether¹
Gabriela Santos Nascimento²

Resumo

Este artigo compara notícias veiculadas pela UN News, portal da ONU, e pelo jornal eletrônico CNN³. Emprega-se a técnica de análise de conteúdo, com o intuito de identificar diferentes abordagens sobre a temática das migrações, restritas ao segundo semestre de 2018. A hipótese de pesquisa é que, em geral, a UN News adota em suas abordagens uma postura mais humanitária que a CNN, em consonância com os valores expressos desde a fundação da Organização. A perspectiva teórica construtivista fornece suporte à pesquisa, ao considerar que a realidade é uma construção social influenciada por diversos atores (entre eles a mídia), assim como a sociologia da comunicação, a qual retrata a construção da notícia como um processo influenciado por uma série de práticas, procedimentos e discursos. O estudo se justifica em virtude da capacidade que as notícias possuem de influenciar a opinião pública e, até mesmo, alterar processos políticos. Dentre os principais achados destaca-se a preferência da CNN por abordar o tema com ênfase para os aspectos de segurança e econômicos, enquanto na UN News observa-se uma maior recorrência de categorias associadas aos direitos humanos.

Palavras-chave: Mídia; Migrações; Análise de Conteúdo.

1 Pós-Doutoranda em Ciência Militares na Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME). Doutora em Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), com período de estágio doutoral no Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8022-237X>; email: natidiniz@gmail.com

2 Graduada em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6442-7383>; email: gabiisnascimento@hotmail.com

3 O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior — Brasil (CAPES) — Código de Financiamento 001.

Artigo submetido em 08/04/2019 e aprovado em 05/11/2019.





Abstract

This article foments a comparison between the news published by UN News, UN portal, and the electronic newspaper CNN. The technique of content analysis is used in order to identify the different approaches regarding the migration theme, restricted to the second half of 2018. The research hypothesis is that UN News adopts in its approaches, in general, a more humanitarian stance than CNN, in line with the values expressed since the Organization's foundation. The constructivist theoretical perspective provides support for this research, considering that reality is a social construction influenced by several actors (among them the media), as well as the sociology of communication, which portrays the construction of news as a process influenced by a series of practices, procedures and speeches. The study is justified by the ability of news to influence public opinion and even change political processes. Among the main findings, the CNN's preference for addressing the issue emphasizing security and economic aspects stands out, while in UN NEWS there is a greater recurrence of categories associated with human rights.

Keywords: Media; Migration; Content Analysis.

Introdução

Desde sua primeira aparição nas relações internacionais no texto de Onuf (1989), seguida por sua estruturação como perspectiva teórica no trabalho de Wendt (1992), o construtivismo inovou ao apresentar a concepção de que a realidade social é construída a partir das ações e interações humanas, em constante transformação. De acordo com essa corrente, o meio internacional é composto por diversos atores, entre eles a mídia.

A mídia, ao integrar o mundo social, exerce importante papel na construção das identidades e interesses, sendo instrumento da ação política e de poder. Outrossim, ela possui múltiplas atuações, ao passo que responde aos interesses do mercado e é o principal meio de divulgação das ações estatais e de organizações internacionais (Garrido 2014). Nesse sentido, o acesso a informação e o domínio sobre os conteúdos divulgados, são, cada vez mais, valiosos recursos de poder (Nye 2004).

Cientes de que as notícias são fatos sociais categorizados (Vizeu 2003), ou seja, não correspondem a relatos puros da realidade, uma vez que nelas incorrem experiências pessoais, impressões e percepções dos jornalistas, para além das diretrizes e valores que norteiam o veículo de mídia responsável por sua divulgação





(Pereira Jr e Rocha 2011) e, que nenhum fato possui significado antes que o mesmo seja atribuído. Os meios de comunicação são, então, responsáveis pela construção da imagem internacional dos Estados, bem como participam ativamente dos processos de tomada de decisão internos (Nogueira 2012, Jesus 2015).

Tendo em vista os achados da literatura, o presente estudo avança com o intuito de observar empiricamente a atuação da mídia como criadora da realidade e influenciadora na tomada de decisões. Para tanto, elege-se, de um lado, a Organização das Nações Unidas (ONU), a qual desde sua criação, em 1945, pela Carta das Nações Unidas, possui grande notoriedade internacional, ao tratar tanto de temas ligados à paz mundial, direitos humanos, como questões econômicas, sociais e culturais. E, de outro, nomeia-se a rede de notícias CNN, pioneira na transmissão por satélite e uma das principais importadoras de notícias para diversos jornais ao redor do globo. Embora, a rede já tenha recebido críticas por sua atuação propagandista dos interesses dos Estados Unidos, ainda assim permanece sendo um gigante conglomerado de mídia com alcance mundial (Souza 2005).

Em razão da variedade de funções atribuídas à ONU, a análise aqui proposta se restringe ao setor de Informação Pública, que corresponde à central de notícias da UN News. Igualmente, o estudo está integralmente lastreado nos princípios e valores expressos desde a fundação da Organização, a exemplo da preservação das gerações futuras das mazelas da guerra, a fé nos direitos fundamentais do homem, na igualdade de direitos de homens e mulheres e no direito internacional. De tal forma questiona-se: a UN News possui um viés mais humanitário em seu discurso, quando comparada a outros meios de informação?

Portanto, supõe-se que, ao comparar os termos utilizados na redação das notícias veiculadas pela UN News aos empregados pelos veículos de mídia tradicional, encontrar-se-á, em geral, uma abordagem mais atenta à condição e ao bem-estar do ser humano. A fim de testar a hipótese planteada, o estudo empregou a técnica de análise de conteúdo, conforme as etapas definidas por Bardin (2016).

Primeiramente, procedeu-se uma pré análise, com a leitura dos textos e a seleção do *corpus*. Com o intuito de tornar o estudo contemporâneo e as matérias passíveis de comparação, elegeu-se a temática das migrações e delimitou-se o período de 13 de junho (UN News) e 4 de julho (CNN) até 21 (CNN) e 30 de novembro (UN News) de 2018. Em seguida, passou-se ao tratamento dos dados e criação de códigos, o que permitiu a categorização e análise comparativa. Nuvens de palavras e a exposição de tabelas de frequência permitiram melhor visualização dos achados, dentre os quais destacam-se a preferência da CNN por abordar o





tema com ênfase nos aspectos de segurança e econômicos, enquanto na UN News houve maior recorrência de categorias associadas aos direitos humanos, o que corrobora a expectativa inicial.

Contudo, salienta-se de antemão que esse achado não permite afirmar que as notícias veiculadas pela CNN não se preocupam com os aspectos humanitários, mas sim que os termos relacionados aos direitos humanos aparecem com menor frequência. Outrossim, frisa-se que no conjunto de matérias avaliadas estão entrevistas, as quais não necessariamente correspondem às opiniões oficiais do meio de comunicação.

Destarte, após essa introdução, o artigo segue com uma seção dedicada à revisão de literatura pertinente à área, a qual expõe os principais argumentos da corrente construtivista e a agência da mídia nas relações internacionais. Logo após, a segunda seção apresenta o objeto de estudo, a princípio com uma contextualização e evolução histórica dos meios de comunicação, para, no subtópico seguinte, definir os dois veículos selecionados para teste da hipótese. Em seguida, é apresentada a estratégia empírica, para, então, expor visualmente e criticamente os resultados e encerrar com uma breve conclusão.

Revisão de Literatura

Na concepção de Adler (1999), expoente da corrente construtivista, a ação e a interação humanas formam o mundo material enquanto simultaneamente são formadas por ele. O conhecimento normativo coletivo é o responsável por ditar o significado e a interpretação que os indivíduos têm sobre a realidade, além de servir como guia para as ações, individuais e coletivas. Tudo que hoje significa alguma coisa passou pela criação normativa do significado.

De acordo com Jackson e Sorensen (2018), tendo em vista que a realidade não é objetiva e nem externa ao observador, o sistema internacional não se forma sozinho, ele é uma construção do intelecto social. O sistema internacional, tampouco é materialmente identificável, ele é idealizado e normatizado por indivíduos específicos. Dessa forma, o mundo social não pode ser considerado separadamente da consciência humana.

Wendt (1992) foi um dos primeiros autores a propor que o sistema internacional é formado por ideias. Para esse autor, a identidade e o interesse dos agentes é mutável e não exógeno, como sugeriam as escolas tradicionais. Já a anarquia





não é previamente estabelecida, mas faz parte de um processo que privilegia interesses específicos. Afirma, ainda, que mudança na identidade gera mudança de comportamento nos agentes e, conseqüentemente, na própria estrutura do sistema.

Sendo assim, a realidade não é estática e imutável, mas, sim, construída por agentes. Todos são protagonistas e as ações geram resultados, as quais movimentam o mundo. Kratochwil e Risse (1997) afirmam que o mundo é uma construção social. E, para além da ausência de precedência ontológica entre agente e estrutura, eles são simultaneamente criaturas e criadores. Embora exista um mundo material, ele só faz sentido quando lhe é atribuído valor, através de ideias e interpretações (Nogueira e Messari 2005).

Para Kratochwil e Risse (1997) uma das maiores problemáticas a ser enfrentada pelo construtivismo é a metodológica, no que concerne à correspondência entre o mundo físico e o conhecimento construído sobre ele. Os autores defendem que é comum entre os construtivistas a ideia da intersubjetividade da linguagem, o compartilhamento de discursos, significados e valores.

Nesse ponto, originam-se algumas divergências em virtude da distinta importância atribuída à virada linguística⁴. Construtivistas como Onuf (1989), Fierke e Jorgensen (2001) acreditam, por exemplo, que a linguagem é fundamental para a compreensão dos significados; em especial, as regras organizadoras do discurso são cruciais para a interpretação dos eventos sociais.

O construtivismo dos modernistas-linguistas, também conhecidos como “*ruleoriented constructivism*”, resulta da combinação entre uma hermenêutica subjetiva e um interesse cognitivo por explicar e entender a realidade internacional. Esses construtivistas defendem que a compreensão das relações internacionais só pode ser feita ao se considerarem as normas e linguagens que constituem os fatos sociais (Camargo 2009, 24).

O discurso não é apenas um instrumento, mas a própria ação política. Em 1989, Kratochwil identifica no discurso as regras que nos permitem assimilar a realidade. De acordo com o autor, quando se compreendem as regras que guiam o discurso, compreendem-se também as regras que guiam a realidade, pois o

4 O movimento está centrado na relação entre linguagem e realidade. Rompe com a ideia de que a linguagem é apenas uma representação da realidade, material ou ideacional. A linguagem seria um instrumento de ação e compreensão (Gomes 2011). Nas relações internacionais Onuf é o grande precursor desse pensamento (Nogueira e Messari 2005).





mundo é o resultado dos discursos. Assim, a linguagem é utilizada para descrever o mundo que guiará o entendimento da realidade (Nogueira e Messari 2005).

Em outras palavras, o construtivismo é um conjunto de lentes paradigmáticas através das quais observamos todas as realidades socialmente construídas — as “boas” e as “más” (Adler 1999, 224). Nesse contexto, o poder retratado seria o institucional, aquele responsável por incluir ou excluir, legitimar e autorizar (Williams 1996). Para esse tipo de poder é crucial garantir a legitimidade do ator como definidor de significados compartilhados, pois eles formam não só suas identidades, mas também seus interesses e práticas.

Sendo a realidade social construída pela imposição de significados e pela atribuição de funções para acontecimentos e materiais, a competência de definir as regras do jogo é essencial, no sentido de fazer com que os outros atores não apenas aceitem, mas concordem e se comprometam com as regras. Torná-las parte de sua auto compreensão pode ser considerada a forma mais sutil e efetiva de exercer poder (Adler e Barnett 1996, Williams 1996).

No que tange ao conceito de poder, a diversidade de definições faz com que este estudo adote a abordagem realizada por Nye (2014). Para o autor, o poder consiste na habilidade de afetar seus pares e conseguir o que se almeja. O resultado de interesse pode ser alcançado via: coerção, pagamentos ou a capacidade de atração.

Nye (1990) relata, ainda, que o poder tradicionalmente voltado para a força militar, *hard power*, ao longo do tempo, tem perdido seu protagonismo no cenário internacional. Mesmo sendo o recurso de autodefesa mais importante, sua utilização é cada vez mais custosa. A opinião pública melhor informada e os incrementos nas áreas de tecnologia, educação e economia, fazem com que a utilização de instrumentos como a comunicação sejam preferíveis (Nye 1990, 154-157).

Atualmente, é evidente a eficácia da mídia na disseminação de discursos. O uso dessa ferramenta permite que os Estados propaguem seus modelos culturais, que auxiliam na manutenção do *status quo* político, social e econômico. Afinal, “o setor de comunicação tem uma singularidade que condiciona seu funcionamento. Por um lado, serve o seu próprio mercado das comunicações e, por outro fornece o canal através do qual outros agentes podem se comunicar com o público” (Garrido 2014, 109, tradução nossa). Essa transmissão pode alcançar a arena internacional e, quando universalizados, esses modelos culturais conferem poder e importância ao Estado que os encorajar (Garrido 2014).





Os Estados e as Organizações utilizam a mídia para disseminar modelos. Tendo como alicerce expressões culturais já existentes, como, por exemplo, a defesa dos direitos humanos, a reivindicação de igualdade ou a defesa do meio ambiente, influenciam a opinião pública, influem e cerceiam comportamentos (Garrido 2014).

O conceito de poder, ao longo do tempo, desloca o seu foco do capital para a informação. Com o crescente número de informações disponíveis, a capacidade de obtê-las de forma exclusiva e em “primeira mão” é de suma importância. A economia baseada em informações empodera as habilidades organizacionais e flexibiliza as capacidades, indo além das matérias-primas (Nye 1990, 166).

No cenário internacional as fontes desse poder seriam a cultura, os valores e as políticas internacionais. Nesse contexto, um Estado está mais habilitado a conquistar seus interesses quando os demais países desejam seguir seu exemplo e o admiram. Nye (2014) cunhou essa via de poder como *soft power*. De acordo com o autor, o aumento do *soft power* na era da informação faz com que tenham mais poder países com múltiplos canais de comunicação, valores culturais em sintonia com os universais e credibilidade quanto às suas políticas domésticas e externas (Nye 2004). Contudo, esse poder não é monopólio estatal, tampouco sua exclusividade.

Nesse sentido, a diversificação das formas de atuação do Estado demonstra ser a estratégia mais eficaz em um cenário internacional complexo. A utilização de um único tipo de poder, seja ele *hard* ou *soft*, é ineficiente e incompleta (Pinto e Freitas 2012). Dessa maneira, agir com inteligência significa saber dosar os elementos de poder conforme as necessidades. Uma política baseada apenas na coerção pode funcionar, mas o custo normalmente é alto demais. Já, uma política que se concentra apenas em estabelecer vínculos e empatias não se sustenta diante de elementos práticos. Uma combinação das duas é, efetivamente, mais proveitosa (Bertonha 2009).

O diálogo entre o Construtivismo e a Comunicação

Em face da relevância que a comunicação possui para os Estados e organizações internacionais, esse subtópico explora com maior profundidade o processo de construção da notícia. Conforme o paradigma construtivista, presente também na comunicação, a notícia é uma narrativa construída por diversos fatores.





Contrariando pressupostos de que a realidade é relatada por meio de um transmissor desinteressado, esse paradigma aponta para a interferência do jornalista, sendo a notícia uma construção social e o jornalista o ente responsável por criar acontecimentos sociais (Traquina 2004, Gadini 2007).

Os meios de comunicação são, antes de tudo, formados por pessoas, logo, o jornalista, ao transmitir uma notícia, possui valores e visões de mundo carregadas de vieses (Nogueira 2014) advindos de experiências e conhecimentos prévios, os quais direcionam seu olhar para fatos específicos e proporcionam determinada interpretação dos mesmos. Para Bourdieu (1995, 25), os jornalistas selecionam e enquadram as realidades do cotidiano em função de categorias que são reflexo de sua educação, história, cultura, entre outros. “Os jornalistas têm óculos especiais, a partir dos quais, veem certas coisas e não outras. [...] Há uma seleção e construção do que é selecionado” (Pereira Jr e Rocha 2011, 750).

Nessa mesma esteira de pensamento, Vizeu (2003) afirma que os jornalistas categorizam cada acontecimento de acordo com uma escala de importância. Nesse processo de classificação consciente dos fatos, o jornalista escolhe dentre uma abundância de acontecimentos apenas alguns para destacar, por acreditar que sejam mais noticiáveis. Dessa forma, o jornalismo utiliza, para além da experiência pessoal do jornalista, o grau de noticiabilidade para definir quais acontecimentos são importantes (Pereira Jr e Rocha 2011)⁵.

Logo, a construção da notícia não é apenas o relato de um fato. Isto porque o jornalista está sujeito a várias normas profissionais, sociais, linguísticas, as quais acarretam práticas, procedimentos e discursos presentes no trabalho diário, tais como: a cultura profissional, a organização do trabalho, os processos produtivos, os códigos particulares, as regras de redação, o idioma e as regras de linguagem (Vizeu 2003).

Todas essas etapas fazem com que o jornalista confira ênfase particular aos acontecimentos, o que não significa dizer que as notícias se tornem ficções ao passo que se mantém um compromisso ético com o público, que orienta a constante busca pela veracidade e a verificação das fontes e dos fatos (Pereira Jr e Rocha 2011). Entretanto, a notícia está inserida na realidade social moldada pelas ações e interesses dos atores, e os fatos escolhidos para serem noticiados, embora verídicos, carregam vieses.

5 De acordo com Charaudeau (2006, 102-103 *apud* Nogueira 2014, 12) a informação é selecionada em decorrência do seu potencial de atualidade, socialidade e imprevisibilidade.





Tendo em vista que a notícia é um produto, interessa a quem a produz chamar a atenção do seu consumidor, razão pela qual uma mesma notícia pode receber distintos enfoques. O jornalista, ao escolher utilizar palavras e significados específicos, incita a sociedade de diferentes formas e causa reações as mais variadas, previstas e imprevistas.

Destarte, em uma realidade social em constante construção, nenhum fato possui total significado até que a ele seja atribuído. As notícias são, assim, importantes ferramentas para interpretação do mundo. Os fenômenos cotidianos são processos incompletos que deixam em aberto seus significados. A construção desses significados se dá na apropriação de suas relações com o mundo, de acordo com o que experienciamos dele e de como se apresentam as situações da vida cotidiana (Gadini 2007).

Mesmo que a adoção de um significado aconteça por meio de relação subjetiva entre o jornalista e os fatos, essa criação, assim como a realidade, permanece em construção. Em outras palavras, não se trata de um círculo fechado — notícia e jornalista — o leitor é, também, parte ativa desse constructo, podendo ressignificar episódios, bem como complementar aqueles atribuídos (Gadini 2007).

Contextualização

Em 1450 a veiculação de informações à população de forma sistêmica e organizada foi originalmente estabelecida com a criação da prensa, possibilitando a venda diária de jornais. Prontamente, os jornais impressos se tornaram um negócio lucrativo, dado o interesse de comerciantes em anúncios publicitários que eram, na maioria das vezes, mais rentáveis que a própria venda dos exemplares (Defleur e Bale-Rokeach 1989).

A partir da década de 1920, os meios de comunicação de massa se difundiram com as telecomunicações e a era do rádio. As transmissões eram extremamente populares devido à grande variedade de programas e, assim como o jornal, o rádio se tornou lucrativo devido a indústria publicitária (Defleur e Bale-Rokeach 1989).

O avanço da tecnologia fez com que, em 1960, a televisão se convertesse na principal fonte de informação. Já na década de 1990, foi desenvolvido o *world wide web* (WWW) como meio de comunicação interpessoal, sendo a sua maior revolução a possibilidade de comunicação bilateral (Monteiro 2001).





Todos esses meios compõem, hoje, a mídia de massas⁶, e foram os responsáveis por universalizar o acesso a informação, atingindo a maioria da população. Por essa razão, exercem grande influência na formação de opiniões, ao passo que constroem aquilo que se acredita por realidade, além de propagarem uma identidade social.

Na atual era digital, difunde-se grande quantidade de informações instantâneas, interativas e criadas por diversos autores. O monopólio da informação foi rompido por uma rede mais integrada. Nela o expectador deixa de ser passivo para ser um agente da notícia. “Por permitir a difusão democrática da informação, a Internet cria uma nova categoria de usuário, consumidor e emissor da informação, livre para escolher o tipo de mensagem a qual quer ter acesso e que deseja ele mesmo veicular” (Rodella 2005, 43).

No entanto, desde sua idealização, a mídia sofre contradição inerente: é simultaneamente uma instituição pública e privada. O papel de guardião do interesse público, livre propagadora de informações e promotora do debate público é paralelo aos interesses empresariais (Gomes 2007, 12 *apud* Fraga 2013, 33). Dado o fato de ser composta por empresas que dependem de lucro ou são concessões estatais, resta claro que a mídia não é totalmente imparcial e livre de influência (Fraga 2013).

Conquanto o surgimento da mídia privada, os Estados não perderam sua capacidade de influenciar o público. Ao contrário, eles aproveitaram o poder de indução que os meios de comunicação possuem para atuar em mais uma arena de poder, desenvolvendo relações que os favorecem. Por meio de parcerias os Estados divulgam informações que os beneficiam, interna e externamente, fazendo com que seus assuntos de interesse sejam relevantes, também, para a sociedade (Burity 2013).

Em sociedades democráticas, os meios de comunicação constituem um espaço público que permite aos cidadãos discutir e formar opinião sobre a realidade social. Uma arena de debate, na qual se permite ao leitor concordar ou discordar, e utilizar as informações disponíveis para construir seus argumentos. O jornal é um fórum no qual se escutam todas as vozes públicas, e se expressa a sua própria voz (Gadini 2007).

6 O termo ‘mídia de massas’ faz referência aos meios de comunicação que operam em grande escala, atingindo quase todos os membros de uma sociedade em maior ou menor grau (Mcquail 2003, 18).





Igualmente, a mídia atua na definição das agendas governamentais como apoiadora, gerando consensos, e como entrave, diminuindo ou extinguindo opções válidas e produzindo custos. Frequentemente, ela acelera a tomada de decisão sobre temas recorrentes em suas manchetes (Jesus 2015).

A mídia é capaz de influenciar, também, as ações externas dos países, sendo importante recurso da diplomacia na disseminação de ideais e imagens sobre países ou sociedades. Nesse sentido, seu uso é oportuno quando se deseja: influenciar a opinião pública em sociedades estrangeiras; ser um meio de comunicação entre atores externos e promover a resolução de conflitos; mediar negociações internacionais, estimulando a reflexão crítica das partes em disputa (Jesus 2015).

Outrossim, uma cobertura midiática está apta a atribuir *status* a temas, instituições e movimentos sociais, fazendo com que suas pautas se tornem relevantes aos olhos do público. Sua cobertura pode servir como reforço positivo da autoridade e do prestígio desses grupos, como também pode deslegitimar sua causa (Jesus 2015). Isto é a mídia produz verdades e molda a opinião pública (Nogueira 2014).

O discurso midiático é, portanto, hegemônico em sua credibilidade e no poder e intensidade com que atinge os indivíduos (Araujo 2012). É inquestionável o potencial da mídia como uma ferramenta para os atores estatais e não estatais na conquista do apoio da opinião pública. Na esfera internacional a cobertura da mídia relata o cenário internacional, ao mesmo tempo em que atribui importância para os fatos, organizações e contextos.

UN News

A comunicação da ONU sofreu diversas mudanças ao longo de sua trajetória, acompanhando os avanços da tecnologia — das notas de imprensa para os jornais, a uma estação de rádio até as redes sociais e seu portal de notícias. A UN News conta, hoje, com vários jornalistas trabalhando para noticiar os acontecimentos em diversos países, línguas e tópicos de interesse (UN News 2018).

Em virtude da grande abrangência de temas abordados, que tratam, além de questões relativas à paz e direitos humanos, também questões econômicas, sociais e culturais, a instituição precisou se setorizar e criou o Departamento de Informação Pública, responsável por comunicar, informar e difundir conhecimento.





O Departamento possui três divisões: Divisão de Comunicação Estratégica, responsável por formular a estratégia de comunicação para questões prioritárias e o lançamento de campanhas globais; Divisão de Notícias e Mídia, com a função de produção e publicação de notícias sobre o trabalho da ONU e estabelecimento de parcerias com outros meios de comunicação; Divisão de Divulgação voltada para divulgação de conhecimento, ideais e atividades exercidas pela ONU.

A Divisão de Notícias e Mídia cumpre sua tarefa por meio de uma seção de notícias e a produção de vídeos. No que tange às notícias, o principal portal utilizado é o UN News, que publica, além de manchetes atualizadas sobre acontecimentos recentes, seções temáticas como: direitos humanos, gênero, clima, entre outros. Inclui, também, discursos do Secretário Geral, serviços de alerta, RSS *feeds*, entrevistas e fotojornalismo. Diária e semanalmente são produzidos boletins informativos em áudio em oito idiomas, bem como realizadas transmissões ao vivo de eventos (UN News 2018).

O propósito do portal UN News é ser porta de entrada para o mundo das Nações Unidas e acesso rápido às notícias e conteúdos especiais sobre os temas em foco na Organização. A partir de uma plataforma multimídia são feitas denúncias de situações de conflito, monitoramento de missões de paz e emitidos posicionamentos a respeito da conduta dos países membros em diversas situações.

Cable News Network (CNN)

Revolucionária na comunicação, a empresa CNN foi pioneira no ramo das telecomunicações via satélite e em transmissões ao vivo. O canal alcançou reconhecimento e audiência mundial, unindo-se a várias emissoras de diferentes países. Inaugurada em 1980, em Atlanta, foi o primeiro canal de televisão a veicular exclusivamente notícias por 24 horas. É uma rede midiática global e serve como modelo para diversos canais semelhantes (Souza 2005).

A CNN fez cobertura de fatos históricos e foi a primeira emissora a noticiar os ataques às Torres Gêmeas, em 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos. Sua cobertura da Guerra do Golfo foi considerada eficiente e pouco parcial. Porém, na Guerra do Iraque o viés nacionalista, até então pouco evidente, gerou críticas e acusações. O caráter propagandista da cobertura, que se dedicava quase exclusivamente a veicular imagens patriotas, foi revelado com o surgimento de canais árabes, que exibiram outra face do conflito (Souza 2005).





A despeito das controvérsias, o canal é um dos maiores fornecedores de conteúdo da mídia mundial. A empresa, que iniciou como um canal de televisão, hoje faz parte de um dos maiores grupos de mídia, incluindo as empresas América Online, Time, Inc., New Line Cinema, Warner Bros., entre outras. Sua influência chega a diversas áreas, uma vez que, para além de produzir suas próprias notícias, fornece imagens e matérias para outros meios em todo o globo.

Estratégia Empírica

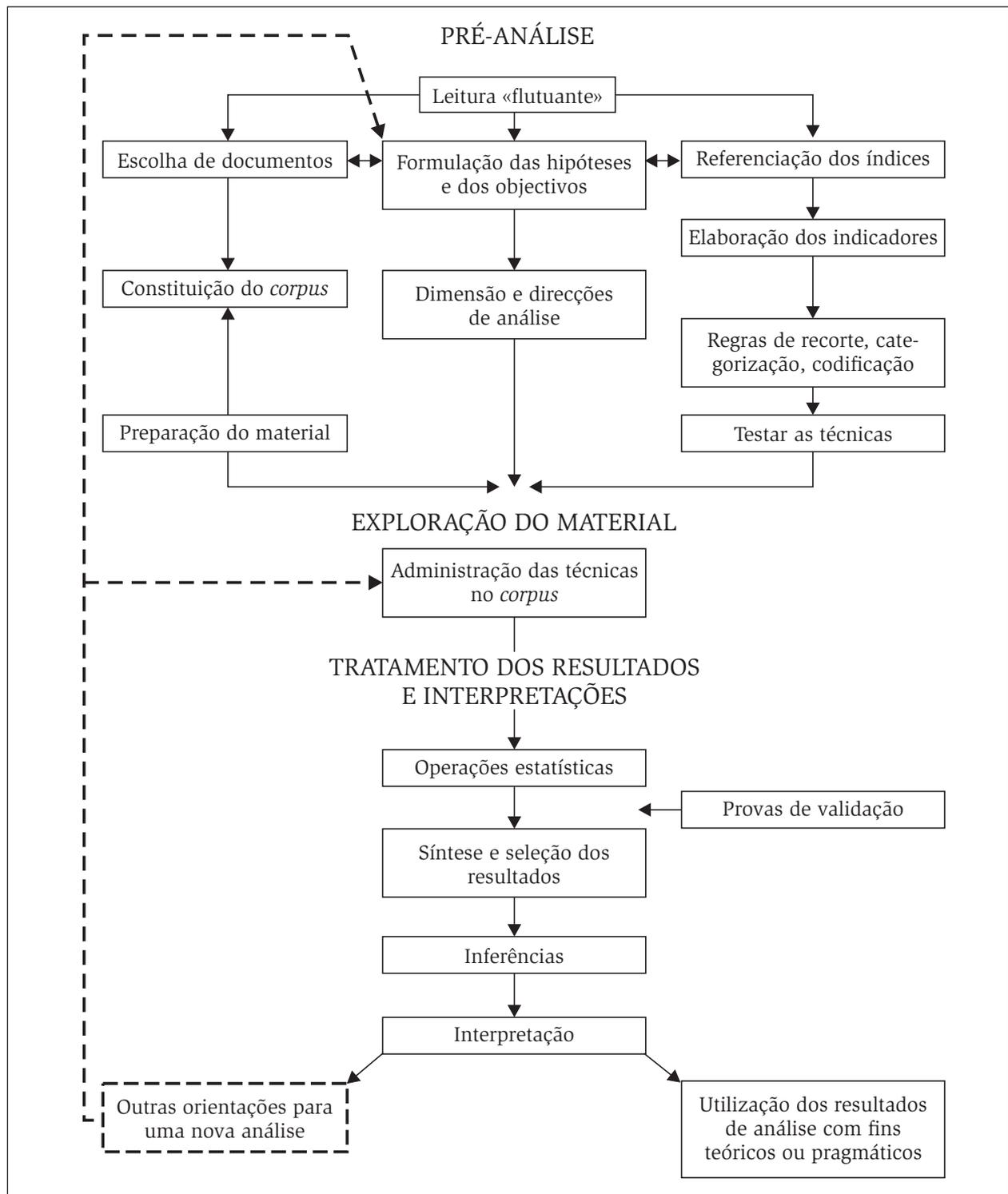
A análise de dados, sejam esses textos e/ou imagens, busca, através de uma série de procedimentos específicos, extrair um sentido àquele conjunto de informações (Creswell 2007, *apud* Mozzato e Grzybovski 2011). A análise de conteúdo, inicialmente criada com intuito de realizar descrições por meio do cálculo de frequências, contou com a posterior incorporação da análise qualitativa, que possibilitou compreender as características, estruturas e modelos (Câmara 2013).

Bardin (2016) define a análise de conteúdo como uma série de técnicas complementares, que buscam sistematizar e explicar o conteúdo de mensagens. A finalidade dessa abordagem é uma dedução lógica sobre a mensagem, sempre considerando o emissor, o contexto e os efeitos dela. De forma complementar, Minayo (2001) entende a análise de conteúdo como investigação do comportamento humano, com funções de verificação de hipóteses e descoberta de motivações e elementos anteriores à mensagem.

Como pontos positivos dessa técnica se destacam a clareza e a baixa ambiguidade. A aplicação do passo a passo simplifica o material e reduz a descrição de características específicas (Bauer e Gaskell 2003, *apud* Mozzato e Grzybovski 2011). Sua organização é cronológica e segue três etapas: pré-análise, exploração e tratamento. Detalhados na figura abaixo (Figura 1).



Figura 1 — Etapas da Análise de Bardin



Fonte: Bardin 2016, 132.

A pré-análise é composta pela escolha dos documentos, formulação da hipótese e elaboração de indicadores. Embora não exista obrigatoriedade de sucessão entre essas etapas, elas estão interligadas e possuem o objetivo de organizar os dados. Bardin (2016) chamou de leitura flutuante o primeiro contato com os textos, o



ganho de complexidade ocorre conforme o pesquisador avança em sua pesquisa. Uma das possibilidades para a escolha dos documentos é buscar por aqueles que contêm maior quantidade de informação sobre o objeto. Após a escolha, é necessária a constituição do *corpus* — conjunto de documentos a serem analisados⁷.

No presente estudo, a leitura flutuante realizada nos portais eletrônicos dos jornais, CNN e UN News, revelou que o tema migração⁸ era constante, sendo uma grande fonte de material para análise. Em 2019, 271,6 milhões de pessoas foram caracterizadas como migrantes, residindo em países distintos do de seu nascimento, o que representa cerca de 3,5% da população mundial (UN DESA 2019).

Embora existam diversos fatores que levam um indivíduo a migrar como, por exemplo, melhores condições de vida, busca por emprego, melhor educação para os filhos, reencontro de familiares, entre outros (ACNUR, 2016), eles são, recorrentemente, noticiados como mais uma fonte de concorrência por oportunidades e benefícios estatais, o que resulta em preconceitos, e motivo de ansiedade e insegurança para os atores internacionais (Bale 2008).

Dado a magnitude e expressividade do tema, passou-se a uma pesquisa em ambos os *sites* pelo termo “*migrant*”. O recorte temporal foi estabelecido com o intuito de conferir contemporaneidade à pesquisa e considera a atualidade do tema. Ele corresponde ao período entre 13 de junho a 30 de novembro (UN News) e 4 de julho a 21 de novembro (CNN), ambos de 2018. O *corpus* gerado foi composto por 70 matérias — 35 de cada jornal.

Conforme Bardin (2016), o passo seguinte à leitura é a formulação de hipóteses e objetivos. As hipóteses podem ser formuladas por meio de técnicas sistemáticas e métodos exploratórios, processo que é auxiliado pelos textos. Ou, a partir de hipóteses pré-estabelecidas, que podem ser experimentadas por métodos de observação. No que diz respeito à elaboração de indicadores, esses podem corresponder à medida da frequência que um tema é abordado em uma mensagem. Assumindo que índices estão presentes nas mensagens, a pré análise é responsável

7 São regras: 1. Exaustividade — presença de todos os elementos, sem exceção; 2. Representatividade — a análise pode ser realizada em uma amostra se ela for representativa do universo; 3. Homogeneidade — os documentos devem ser homogêneos entre si e obedecer a critérios de escolha; 4. Pertinência — os documentos devem corresponder ao objetivo da análise (Bardin 2016).

8 Nesse estudo entendemos migração como um conceito absoluto, o qual pode ser expresso como: “o movimento de pessoas de um lugar no mundo para outro a fim de ter residência permanente ou semipermanente, geralmente atravessando uma fronteira política” (Human Migration Guide 2005 apud Costa e Reusch 2016, 277). Os distintos tipos de migração não são explorados, pois presamos pelo enfoque aos aspectos da construção da linguagem nas comunicações. Estimula-se, no entanto, que estudos futuros realizam uma reflexão mais pontual sobre cada um dos tipos e seus efeitos.





por escolhe-los, levando em consideração as hipóteses levantadas. No presente estudo optou-se por partir de uma hipótese pré-estabelecida e experimentá-la, sendo ela: *a UN NEWS possui uma postura mais humanitária em suas notícias, quando comparada a CNN.*

O passo seguinte apresentado por Bardin (2016) é a exploração do material, que pode ser realizada tanto manual quanto digitalmente. É, em geral, operacionalizada através de codificações ou enumerações, e, nos casos em que a pré análise foi bem construída, essa etapa se restringe à aplicação das decisões tomadas anteriormente. Passa-se, então, para o tratamento e a interpretação dos dados, momento no qual se realizam operações que permitem a apresentação condensada da informação. Para tanto, importante etapa é a delimitação das categorias⁹ a serem utilizadas, a fim de comparar a frequência com que cada uma delas aparece nas notícias.

Bardin (2016) afirma que, através da categorização, o pesquisador classifica os elementos do conjunto, os diferencia e reagrupa seguindo critérios previamente definidos. O processo pode se dar através de um inventário, quando os elementos são isolados, ou de uma classificação, quando eles são reorganizados. Na classificação podem ser aplicadas duas técnicas antagônicas: na primeira, as categorias formadas e os elementos são alocados para aquela onde se encaixam melhor; a segunda classifica progressivamente os elementos e, ao final, define suas categorias.

A categorização, nesse estudo, foi desenvolvida baseada nos diversos aspectos que podem ser relatados acerca da migração, como a ligação entre economia e migração, questões de segurança e direitos humanos (United Nations 1970). Ponderou-se, ainda, a discriminação que os migrantes sofrem por parte do governo e de sua população, os quais precisam “lidar com o repúdio e com a hostilidade dos locais, além de ter menos direitos” (Human Migration Guide 2005, apud Costa e Reusch 2016, 277). Dessa maneira, foram construídas as seguintes categorias:

- (1) Economia — situação dos migrantes em busca de melhores condições socioeconômicas e a economia doméstica dos países receptores. Essa categoria é formada pelos códigos: desemprego, dinheiro, emprego, oportunidade e gasto.
- (2) Segurança — do país e do migrante. Formada pelos códigos: defesa, proteção, segurança, tropas e violência.

⁹ Categorias reúnem grupos de elementos com características partilhadas, seus critérios podem ser diversos (semânticos, sintático, léxico e expressivo).





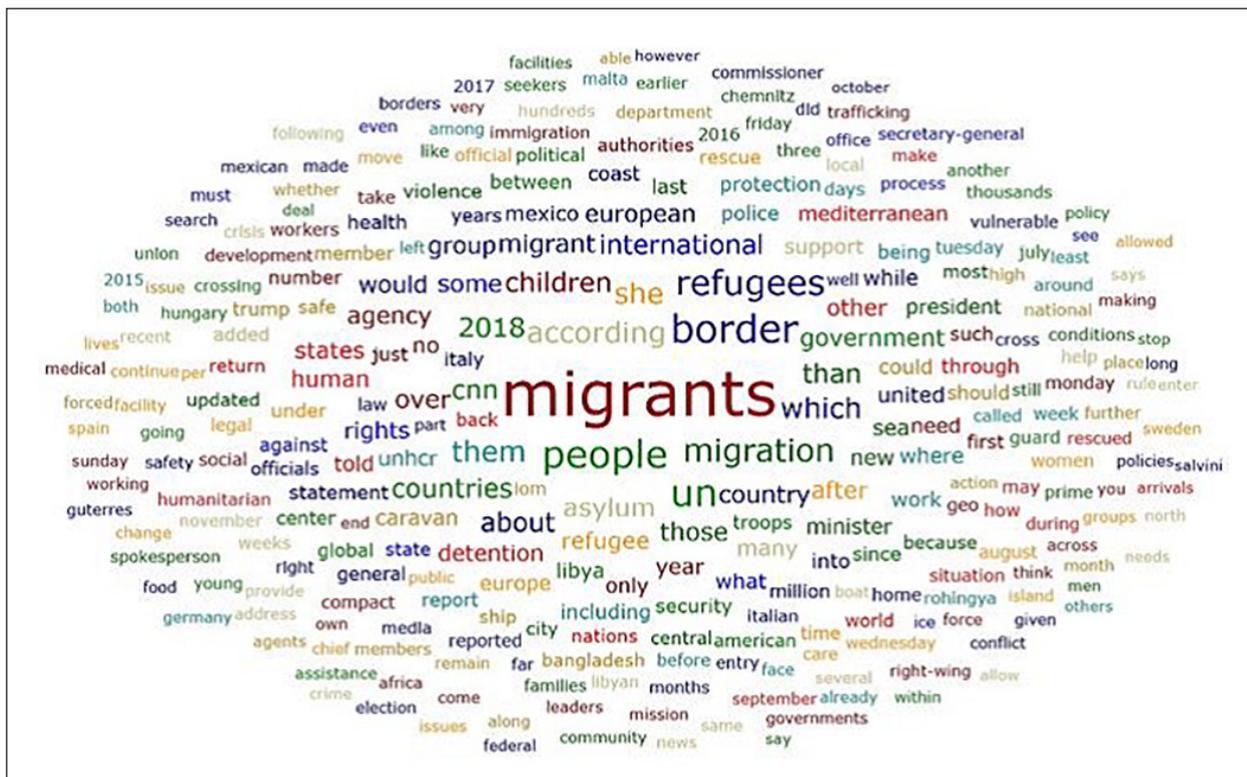
- (3) Direitos Humanos — dignidade humana, violações dos direitos humanos e o clamor pelos mesmos. Formada pelos códigos: direitos humanos e apoio.
- (4) Tratamento — acolhida dos migrantes. Seus códigos remetem a não aceitação da condição de migrante, são eles: discriminação, medo e detenção.

Isto posto, a codificação possibilita a extração do conteúdo das mensagens. Levando em consideração as categorias previamente estabelecidas, sua aplicação para todas as matérias dos jornais viabilizou a comparação entre a quantidade de vezes que cada categoria está presente nos textos do *corpus*, cujos resultados serão expostos à continuidade.

Resultados

A criação das categorias e a codificação possibilitaram, por meio da utilização do *software* Atlas.ti, a produção de três nuvens de palavras (Figuras 2, 3 e 4). A primeira contém todos os textos analisados, a segunda e a terceira foram geradas a partir dos textos da UN News e CNN, respectivamente.

Figura 2 — Nuvem completa



Fonte: Elaborado pelas autoras, 2018.





No entanto, na Figura 4, os termos *border* e *people* são sucessivamente aqueles que possuem mais menções, enquanto na Figura 3 são os termos *refugees* e *United Nations (UN)*.

A separação em categorias possibilitou, ainda, observar as tendências e preferências nas abordagens do tema pelos jornais. Como demonstra a Tabela 1, ao somar a presença dos indicadores encontrados nos documentos analisados, têm-se que os aspectos de segurança, economia e tratamento são abordados mais vezes pela CNN, enquanto os direitos humanos são recorrentes na UN NEWS.

Tabela 1 — Quantidade de vezes que o aspecto foi citado

Aspecto	UN Totais	CNN Totais
Direitos Humanos	96	63
Economia	12	36
Segurança	35	75
Tratamento	34	60

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2018.

A preferência por abordar um aspecto mais do que outro pode ser entendido através de Vizeu (2003), que afirma que o enquadramento dado nas matérias reflete aquilo que os jornalistas e o jornal consideraram relevante. Então, a partir da tabela, pode-se inferir que a UN News confere maior importância aos direitos humanos do que a CNN, por conseguinte, confere menor importância às pautas econômicas, de segurança e tratamento. Esses dados corroboram a hipótese de que a UN News privilegia a narrativa humanitária.

Para melhor percepção dos assuntos mais abordados pelos jornais, foi gerada a Tabela 2 que mostra a quantidade de vezes que determinado código esteve presente nos textos. Composta pelas colunas CNN, UN News e totais, ela possibilita análise mais aprofundada da utilização dos códigos.

**Tabela 2 — Número de vezes em que os códigos aparecem**

	CNN	UN NEWS	Totais
Apoio	56	63	119
Asilo	64	48	112
Defesa	14	0	14
discriminação	3	7	10
Detenção	42	26	68
Dinheiro	17	8	25
Direitos Humanos	7	33	40
Emprego	8	2	10
Força	5	0	5
Fronteira	145	63	208
Medo	15	1	16
Migrante	295	176	471
Nacional	25	18	43
oportunidade	9	2	11
Proteção	29	37	66
Refugiados	23	132	155
Segurança	27	25	52
Tropa	44	0	44
Violência	14	34	48
Vítima	5	15	20

Fonte: Elaborada pelas autoras, 2018.

Detendo-se aos códigos “Defesa”, “Força” e “Tropa” constata-se que eles foram empregados muitas vezes nas notícias da CNN, remetendo à percepção da migração como ameaça. Por outro lado, nos documentos da UN News essas palavras não aparecem, o que contribui para corroborar a hipótese de uma narrativa mais humanitária por esse veículo.

Não obstante, os códigos “Violência” e “Vítima” apresentarem ocorrências na UN News, são menores do que na CNN, e se supõe que possuam ligação. Da mesma maneira, a presença dos códigos “Detenção” e “Fronteira”, aludindo à imposição de barreiras e proibição de acesso, apesar de majoritariamente utilizados pela CNN, estão presentes, também, nas matérias da UN News, podendo representar sanções e segurança interna, bem como a situação dos migrantes.





Além disso, o código “Direitos Humanos” é consideravelmente mais significativo nas notícias da UN News, a quantidade de ocorrências surpreende por ser 26 vezes superior a apresentada pela CNN. Esse resultado pode ser atribuído a importância que a ONU, como Organização, confere ao assunto, fazendo uso de seu meio de comunicação para difundi-lo.

Ainda sobre a categorização, foram criados três códigos a respeito da denominação do migrante. O intuito foi analisar a maneira como o meio de comunicação se refere a essas pessoas, diferenciando, ou não, o tipo de migração. O termo migrante alude a pessoa que busca residir em outro país, de forma permanente ou temporária, sem diferenciar migração voluntária ou refúgio (ACNUR 2016), já indivíduos que estão em busca de asilo e os refugiados passaram por migrações forçadas e têm a necessidade de ajuda.

Tabela 3 — Denominação dos migrantes

	UN Totais	CNN Totais
Asilo	48	56
Migrante	176	274
Refugiados	132	18

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2018.

As matérias veiculadas pela CNN apresentam pouca diversidade entre as formas de denominação. Logo, foi o meio de comunicação que mais utilizou o termo migrante. Já as notícias veiculadas pela UN News utilizam mais frequentemente o termo refugiado, o que denota a diferenciação entre a circunstância da migração e a motivação dos indivíduos.

O termo migrante é, em geral, associado a questões econômicas, pobreza e emprego, enquanto refugiado remete a conflitos, perseguição e violência. Diferenciá-los é uma forma de distinguir suas necessidades e tratamentos. Em suas colocações, ao atribuir o título de migrante, a CNN não atenta para as circunstâncias que levaram esses indivíduos a migrar, suas trajetórias, locais de origem e anseios. Importante frisar que as normas internacionais a respeito de refúgio diferem das que tratam de migração.

Tendo em vista que os meios de comunicação são formadores da opinião pública, pelos quais Estados e instituições se comunicam com o público (Garrido 2014) a utilização ou supressão de determinados termos como refugiados pode





significar a divulgação de um valor ou modelo social que se deseja inserir na sociedade.

Partindo dessa premissa, pode-se analisar a Tabela 4, que apresenta a quantidade de vezes que o país, nesse caso Estados Unidos, onde está localizada a sede do jornal CNN, foi citado nos textos, em paralelo com a utilização do nome ONU, responsável pelo portal UN News.

Tabela 4 — Número de vezes que o país ou Organização foi citado

	CNN	UN NEWS	Totais
EUA	108	16	124
ONU	19	281	300

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2018.

Considerando que a presença dos códigos nos documentos representa, para além do número de citações, também o posicionamento do país ou da Organização, é plausível inferir que os jornais apresentam determinados enfoques em correspondência com os atores a quem estão atrelados. Sendo assim, a postura humanitária da UN News pode ser explicada pelo desejo da ONU em promover valores de diplomacia e cooperação, enquanto a postura econômica e securitizada da CNN reflete a relação que os EUA possuem com a temática.

Considerações finais

O estudo ora apresentado foi erigido a partir do arcabouço teórico do construtivismo, o qual entende a realidade como uma construção, em que a ação humana é criadora e criatura (Adler 1999). O sistema internacional é formado pela interação entre os atores, entre eles, a mídia. Outrossim, considerou-se a utilização da mídia como um instrumento de poder, por meio do qual os Estados e instituições disseminam seus valores (Nye 2014). Nesse sentido, as notícias foram entendidas como influenciadas por interesses, com intuito de moldar a realidade (Vizeu 2003).

Em posse desse referencial planteou-se a hipótese de que a narrativa da central de notícias da ONU, UN News, teria um caráter mais humanitário, quando comparada ao jornal CNN. Com o emprego da técnica de análise de conteúdo corroborou-se a suposição inicial.





A UN News, ao relatar os fatos está, majoritariamente, atenta aos aspectos relacionados aos direitos humanos. Em contrapartida, a narrativa da CNN possui como principais eixos a segurança e a economia, evocando, frequentemente, o sentimento de segurança interna. Contudo, esse achado não permite afirmar que as notícias veiculadas pela CNN não se preocupam com os aspectos humanitários, apenas que os termos relacionados aos direitos humanos não são prioritários para o referido veículo, por isso recebem menor destaque e são menos frequentes do que na UN News.

Outrossim, ao passo que a CNN é uma grande corporação privada e marca licenciada, enquanto a UN News é o meio de comunicação da ONU, organização da sociedade civil sem fins lucrativos, essa linha argumentativa poderia ser uma das explicações plausíveis para a primeira apresentar maior diversidade de abordagens e léxico mais amplo. Afinal, isso aumentaria o conjunto de leitores atraídos pelas matérias e, conseqüentemente, seu retorno financeiro.

Paralelamente, pode-se, ainda, tratar a escolha de ênfases realizada pela CNN como representação dos interesses de seu país sede, os Estados Unidos. A agenda do governo norte-americano, bastante preocupada com aspectos securitários e econômicos, estaria impactando e sendo impactada por aquilo que é veiculado na mídia nacional.

Por fim, o motor da ciência é o acúmulo de conhecimento e o estudo de um objeto único é capaz de gerar inúmeras interpretações e diversas outras questões. Aliado a vastidão do campo a ser explorado, no que tange às temáticas, os veículos de comunicação e os recortes temporais possíveis, e tendo em vista a carência de estudos na área com aspirações empíricas, estimulamos a replicação de nossos achados, para o que disponibilizamos em anexo (anexo 1) as matérias selecionadas em nossa análise, bem como novas abordagens do tema.

Referências

- ACNUR (Brasil). 2016. “Refugiados” e “Migrantes”: Perguntas Frequentes. Disponível em: < <http://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/> > . Acesso em: 01 nov. 2018.
- Adler, Emanuel. 1999. O construtivismo no estudo das relações internacionais. *Lua Nova*, São Paulo, n. 47, p. 201–252.
- Adler, Emanuel e Michael Barnett. 1996. Governing Anarchy: a research agenda for the study of security communities. *Ethics and International Affairs*, v. 10, p. 63–98.





- Araújo, Bruno Bernardo. 2012. *A narrativa jornalística e a construção do real*, BOCC — Biblioteca Online de Ciências da Comunicação da Universidade da Beira Interior, download em: < <http://www.bocc.ubi.pt/pag/araujo-bruno-a-narrativa-jornalistica-construcao-real.pdf> > .
- Bale, Tim. 2008. *European Politics*. 2.ed. New York: Palgrave, Macmillan.
- Bardin, Laurence. 2016. *Análise de Conteúdo*. Tradução: Luís Augusto Pinheiro. Edições 70, São Paulo.
- Bertonha, João Fábio. 2009. Hard, soft ou smart Power? Perspectivas para a nova política externa dos Estados Unidos. *Meridiano 47*, Brasília, v. 10, n. 104, p. 16–18.
- Burity, Caroline Rangel Travassos. 2013. A influência da mídia nas relações internacionais: um estudo teórico a partir do conceito de diplomacia midiática. *Contemporânea*, v. 11, n. 1, p. 166–179.
- Câmara, Rosana Hoffman. 2013. Análise de conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. *Gerais*, v. 2, n. 6, p. 179–191.
- Camargo, Julia Faria. 2009. *Mídia e Relações Internacionais: lições da invasão do Iraque em 2003*. Curitiba: Juruá.
- Charaudeau, Patrick. 2006. *Discurso das mídias*. São Paulo: Contexto.
- Costa, Marli M. Moraes e Patrícia Thomas Reusch. 2016. Migrações internacionais (Soberania, Direitos Humanos e Cidadania). *Passagens*, v. 8, n. 2, p. 275–292.
- Defleur, Melvin L. e Sandra Bale-Rokeach. 1989. *Theories of mass communication*. 5. ed. Nova York: Longman Publishing. 368p.
- Fierke, Karin M. e Erik Jorgensen. 2001. *Constructing International Relations: The Next Generation*. New York: M. E. Sharpe.
- Fraga, Emerson Charley da Fonseca. 2013. *Disputa simbólica pelo poder político — a construção narrativa do jornalismo*. 92 f. TCC (Graduação) — Curso de Jornalismo, Departamento de Jornalismo, Universidade de Brasília, Brasília.
- Gadini, Sérgio Luiz. 2007. Em busca de uma teoria construcionista do jornalismo contemporâneo. *Famecos*, v. 14, n. 33, p. 79–88.
- Garrido, Aleksandro Palomo. 2014. El poder blando en la globalización: algunos aspectos de la comunicación en el sistema internacional. *Panorama*, v.8, n. 15, p. 102–115.
- Gomes, Aureo. 2011. Análise do Discurso e Relações Internacionais: duas abordagens. *Política Hoje*, v. 20, n. 2, p. 642–676.
- National Geographic. 2005. *Human Migration Guide*. Disponível em: < <http://www.nationalgeographic.com/xpeditions/lessons/09/g68/migrationguidestudent.pd> > .
- Jackson, Robert e Georg Sørensen. 2018. *Introdução às Relações Internacionais*. Teorias e Abordagens. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 480 p.
- Jesus, Diego Santos Vieira de. 2015. O mundo na primeira página: mídia, política externa e diplomacia. *Comunicação & Sociedade*, v. 37, n. 2, p. 131–157.





- Kratochwil, Friedrich. 1989. *Rules, Norms, and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mcquail, Denis. 2003. *Teoria da comunicação de massas*. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 558 p. Tradução de Carlos de Jesus.
- Minayo, Maria Cecília. 2001. *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes.
- Monteiro, Luís. 2001. *A internet como meio de comunicação: possibilidades e limitações*. In: INTERCOM XXIV Congresso Brasileiro da Comunicação, Campo Grande. Anais... Campo Grande: [s.n.], 2001. p. 27–37. Disponível em: <<http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/62100555399949223325534481085941280573.pdf>> . Acesso em: 23 ago. 2018.
- Mozzato, Anelise Rebelato e Denize Grzybovski. 2011. Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios. *Anpad*, v. 15, n. 4, p. 731–747.
- Nogueira, João Pontes e Nizar Messari. 2005. *Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates*. Rio de Janeiro: Elsevier. 264 p.
- Nogueira, Silvia. 2012. Reflexões sobre o papel da mídia na construção do nationess: os casos da Telesur e da Al-Jazeera. *Carta Internacional*, v. 7, n. 2, p. 117–126.
- Nogueira, Silvia. 2014. A violência, o campo midiático e a construção social de uma cultura de Direitos Humanos. *Revista Dat@venia*, v. 6, n. 1, p. 05–19.
- Nye, Joseph S. 1990. Soft Power. *Foreign Policy*, n. 80, p. 153–171.
- Nye, Joseph S. 2004. Wielding Soft Power. In: Joseph S. Nye. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Publicaffairs, Cap. 4. p. 1–28.
- Nye, Joseph S. 2014. The Information Revolution and Soft Power. *Current History*, v. 113, n. 759, p.19–22.
- Onuf, Nicholas. 1989. *World of our making: rules and rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Pereira Jr, Alfredo e Heitor C. Lima da Rocha. 2011. Jornalismo construtivista: algumas considerações epistemológicas. *Famecos*, v. 18, n. 3, p. 746–764.
- Pinto, Danielle Jacon Ayres e Riva S. de Freitas. 2012. Política Externa e Smart Power: uma análise a partir da visão de democracia, agência e Estado de Guillermo O’Donnell. *Unoesc International Legal Seminar*, Chapecó, v. 1, n. 1, p. 225–240.
- Rodella, Cibele A. 2005. Internet: um novo paradigma de informação e comunicação. *Comunicação & Educação*, v. 10, n. 1, p. 41–48.
- Souza, José Carlos Aronchi de. 2005. *Seja o primeiro a saber: a CNN e a globalização da informação*. São Paulo: Summos Editorial, 208p.
- Traquina, Nelson. 2004. *Teorias do Jornalismo — porque as notícias são como são*. Ed Insular: Florianópolis. 224p.





- United Nations. 1970. Manual VI: Methods of Measuring Internal Migration. *Manuals On Methods Of Estimating Population*, New York, n. 47, p. 1-72, 1970. Disponível em: < http://www.un.org/esa/population/pubsarchive/migration_publications/UN_1970_Manual6.pdf > . Acesso em: 10 nov. 2018.
- United Nations. 2017. *International Migration Report 2017: Highlights*. New York: United Nations, 38 p. Disponível em: < http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf > . Acesso em: 10 dez. 2018.
- UN Desa. 2019. United Nations Department of Economic and Social Affairs. *International Migrant Stock 2019*. Disponível em: < <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp> > . Acesso em: 27 out. 2019.
- Wendt, Alexander. 1992. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, v. 46, n. 2, p. 391-425.
- Williams, Michael. 1996. *The Institutions of Security*. Anais da Reunião Anual da International Studies Association.
- Vizeu, Alfredo. 2003. *O jornalismo e as “teorias intermediárias”*: Cultura profissional, rotinas de trabalho, constrangimentos organizacionais e as perspectivas da Análise do discurso (AD). In: INTERCOM, 26, 2003, Belo Horizonte. Trabalho apresentado no Núcleo de Jornalismo. Belo Horizonte: Ns. p. 1-14. Disponível em: < <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/18152405243277328293805250673257682310.pdf> > . Acesso em: 20 out. 2018.

Anexo 1 (Análise de Conteúdo)

- Andone, Dakin. 2018. A Latina immigrant was barred from running for state office even though she’s been a US citizen for a year. *Cable News Network*, Atlanta, 22 jul. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/07/20/us/maria-palacios-georgia-election-immigrant-trnd/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.
- As human caravan moves through Mexico, ‘full respect’ needed for national control of borders: UN chief. 2018. *UN News*, Nova York, 22 out. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/10/1023852> > . Acesso em: 28 nov. 2018.
- As thousands flee violence in Nicaragua, UN refugee agency urges more support for countries taking them in. 2018. *UN News*, Nova York, 31 jul. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/07/1015982> > . Acesso em: 9 nov. 2018.
- At least 2.5 million migrants were smuggled in 2016, first UN global study shows. 2018. *UN News*, Nova York, 13 jun. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/06/1012102> > . Acesso em: 9 nov. 2018.





- Bangladesh: Head of UN refugee agency calls on Asia–Pacific leaders to show ‘solidarity’ with Rohingya refugees. 2018. *UN News*, Nova York, 07 ago. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/08/1016522> > . Acesso em: 9 nov. 2018.
- Browne, Ryan, Barbara Starr, Geneva Sands e Caroline Kelly. 2018. Trump grants new authority to troops to protect border personnel. *Cable News Network*, Atlanta, 21 nov. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/11/20/politics/trump-authority-border-personnel/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.
- Central American migrants must be protected, urge UN experts. 2018. *UN News*, Nova York, 28 nov. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/11/1026831> > . Acesso em: 28 nov. 2018.
- Charner, Flora e Emanuella Grinberg. 2018. Mexican officials question use of force at the border. *Cable News Network*, Atlanta, 27 nov. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/11/26/politics/mexican-officials-tear-gas-migrants/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.
- Christensen, Jen e Leyla Santiago. 2018. Despite rhetoric, illness threat from migrants is minimal, experts say. *Cable News Network*, Atlanta, 02 nov. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/11/02/health/migrant-caravan-illness/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.
- Congolese expelled from Angola returning to ‘desperate situation’: UN refugee agency. 2018. *UN News*, Nova York, 16 out. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/10/1023292> > . Acesso em: 9 nov. 2018.
- Cotovio, Vasco e James Masters. 2018. Spanish police clash with migrants after 800 storm Morocco border fence. *Cable News Network*, Atlanta, 23 ago. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/07/26/europe/ceuta-migrants-morocco-spain-intl/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.
- Darcy, Oliver. 2018. Trump seizes on right-wing media reports to suggest migrant caravan has been infiltrated by ‘unknown Middle Easterners’. *Cable News Network*, Nova York, 22 out. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/10/22/media/trump-caravan-middle-easterners/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.
- Dewan, Angela e Rory Smith. 2018. Polls open in Sweden after heated election campaign centered on immigration. *Cable News Network*, Atlanta, 09 set. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/09/09/europe/sweden-election-intl/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.
- Driver, Alice. 2018. We have nothing to fear from the migrant march. *Cable News Network*, Mexico, 02 nov. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/11/01/opinions/faces-of-migrant-caravan-alice-driver/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.





- Elbagir, Nima, Raja Razek e James Masters. 2018. Dutch to press United Nations for more human slavery sanctions. *Cable News Network*, Nova York, 24 set. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/09/24/africa/libya-trafficking-prosecutions-intl/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.
- Embrace migrants, value their contributions, urges Lesotho Prime Minister at UN Assembly. 2018. *UN News*, Nova York, 28 set. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/09/1021782> > . Acesso em: 9 nov. 2018.
- EU migration deal welcomed by UN agencies. 2018. *UN News*, Nova York, 29 jun. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/06/1013502> > . Acesso em: 9 nov. 2018.
- Governments urged to ‘do the hard work’ to better manage global migration. 2018. *UN News*, Nova York, 2018. Disponível em: < <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/governments-urged-to-do-the-hard-work-to-better-manage-global-migration.html> > . Acesso em: 26 set. 2018.
- Governments need to step up protection for the most vulnerable, from ‘vile crime’ of human trafficking: UN chief. 2018. *UN News*, Nova York, 30 jul. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/07/1015902> > . Acesso em: 9 nov. 2018.
- Greater support needed for refugees and migrants from Venezuela — UN. 2018. *UN News*, Nova York, 23 ago. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/08/1017642> > . Acesso em: 9 nov. 2018.
- Hansler, Jennifer. 2018. Southern border tensions highlight key diplomatic vacancies. *Cable News Network*, Atlanta, 26 nov. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/11/26/politics/us-ambassador-vacancies-mexico/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.
- ‘Historic moment’ for people on the move, as UN agrees first-ever Global Compact on migration. 2018. *UN News*, Nova York, 13 jul. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/07/1014632> > . Acesso em: 9 nov. 2018.
- Humanity has ‘no choice’ but to unite in the face of global threats, Chadian minister underscores at UN Assembly. 2018. *UN News*, Nova York, 28 set. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/09/1021672> > . Acesso em: 9 nov. 2018.
- Hungarian government ‘fuels discrimination against migrants’, say UN human rights experts. 2018. *UN News*, Nova York, 14 set. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/09/1018962> > . Acesso em: 9 nov. 2018.
- Immense needs of migrants making perilous journey between Yemen na Horn of Africa prompts \$45 million UM migration agency appeal. 2018. *UN News*, Nova York, 07 ago. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/08/1016512> > . Acesso em: 20 set. 2018.





- In Tanzania visit, UNHCR official stresses freedom of choice is crucial for refugee returns. 2018. *UN News*, Nova York, 16 ago. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/08/1017252> > . Acesso em: 9 nov. 2018.
- Kelly, Caroline. 2018. Watchdog: HHS not conducting key background check for staff at children's detention facility. *Cable News Network*, Atlanta, 28 nov. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/11/27/politics/hhs-ig-report-background-checks/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.
- Latest tragedy in the Mediterranean claims over 100 lives — UN refugee agency. 2018. *UN News*, Nova York, 01 jul. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/07/1013662> > . Acesso em: 9 nov. 2018.
- Libya urged to end migrant detention amid warnings over threat to Mediterranean search and rescue. 2018. *UN News*, Nova York, 06 jul. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/07/1014102> > . Acesso em: 9 nov. 2018.
- Mackintosh, Eliza. 2018. Hungary will not be blackmailed, Prime Minister Orban tells EU. *Cable News Network*, Atlanta, 12 set. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/09/11/europe/viktor-orban-hungary-eu-blackmail-intl/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.
- Major increase in Europe's refugee and migrant death rate: UNHCR. 2018. *UN News*, Nova York, 04 set. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/09/1018352> > . Acesso em: 9 nov. 2018.
- Mckenzie, Sheena. 2018. European Parliament votes to punish Hungary for erosion of democracy. *Cable News Network*, Atlanta, 12 set. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/09/12/europe/hungary-orban-eu-vote-intl/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.
- Mckenzie, Sheena. 2018. EU could give member states \$7,000 for every rescued migrant. *Cable News Network*, Atlanta, 24 jul. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/07/24/europe/eu-rescued-migrant-payment-plans-intl/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.
- Mckenzie, Sheena e Livia Borghese. 2018. Rescue ships docked as hundreds of migrants die crossing Mediterranean. *Cable News Network*, Atlanta, 04 jul. 2018. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2018/07/03/europe/114-migrants-missing-mediterranean-intl/index.html>. Acesso em: 30 nov. 2018.
- Mezzofiore, Gianluca. 2018. Italy bars its own Coast Guard ship from allowing migrants to disembark. *Cable News Network*, Atlanta, 21 ago. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/08/21/europe/diciotti-italy-coast-guard-ship-migrants-standoff-intl/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.





- Mezzofiore, Gianluca, Frank Andrews, Sam Bradpiece e Hilary Mcgann. 2018. Migrant ship stranded for two weeks after four countries refuse entry. *Cable News Network*, Atlanta, 28 jul. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/07/27/europe/tunisian-migrant-boat-stranded-intl/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.
- Migrant caravan: UN agency helping ‘exhausted’ people home. 2018. *UN News*, Nova York, 30 nov. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/11/1027121> > . Acesso em: 01 dez. 2018.
- Nearly three million more displaced year-on-year, warns refugee agency chief, but solutions are within reach. 2018. *UN News*, Nova York, 19 jun. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/06/1012412> > . Acesso em: 9 nov. 2018.
- Ortega, Bob. 2018. Migrants describe hunger and solitary confinement at for-profit detention center. *Cable News Network*, Atlanta, 11 jul. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/07/11/us/northwest-immigrant-detention-center-geo-group-invs/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.
- Ortega, Bob. 2018. Trump said military should shoot rock-throwing migrants. Officials disagree. *Cable News Network*, Atlanta, 03 nov. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/11/02/us/officials-dismiss-shooting-rock-throwing-migrants-trump-invs/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.
- Over 330,000 Congolese migrants at risk after mass deportations from Angola — UN rights chief. 2018. *UN News*, Nova York, 26 out. 2018, Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/10/1024212> > . Acesso em: 28 nov. 2018.
- Regan, Helen. 2018. Children will be brought to Australia from Nauru, but they won’t be allowed to stay. *Cable News Network*, Atlanta, 01 nov. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/11/01/australia/nauru-children-australia-intl/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.
- Refugees overcrowded to ‘boiling point’ on Greek island, warns UN agency. 2018. *UN News*, Nova York, 31 ago. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/08/1018112> > . Acesso em: 9 nov. 2018.
- Safe and orderly migration is ‘in everybody’s interest’, says senior UN official. 2018. *UN News*, Nova York, 12 jul. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/07/1014581> > . Acesso em: 9 nov. 2018.
- Said-Moorhouse, Lauren e Hada Messia. 2018. Salvini facing investigation as migrants in Italy finally allowed to disembark. *Cable News Network*, Atlanta, 26 ago. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/08/26/europe/eu-italy-migration-intl/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.





- Sands, Geneva e Sophie Tatum. 2018. Migrants may have to wait 6 weeks at border to claim asylum, official says. *Cable News Network*, Atlanta, 28 nov. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/11/27/politics/migrant-caravan-processing-time/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.
- Schmidt, Nadine e Laura Smith-Spark. 2018. Anti-migrant protests continue for third night in Germany. *Cable News Network*, Alemanha, 30 ago. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/08/30/europe/germany-protests-chemnitz-intl/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.
- Shoichet, Catherine. 2018. Mexico walks political tightrope over migrants moving north. *Cable News Network*, Atlanta, 30 out. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/10/30/americas/mexico-migrants-response/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.
- Shoichet, Catherine, Leyla Santiago e Geneva Sands. 2018. They're steps away from the US border. But crossing it legally could take weeks. *Cable News Network*, Atlanta, 15 nov. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/11/15/americas/migrants-tijuana/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.
- Shubert, Atika. 2018. Mob violence stuns Germany, revealing deep fault lines over migration. *Cable News Network*, Alemanha, 02 set. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/09/01/europe/germany-chemnitz-shubert-intl/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.
- Shubert, Atika e Nadine Schmidt. 2018. He went to Greece to help migrants, now he's accused of trafficking them. *Cable News Network*, Atlanta, 19 out. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/10/19/europe/search-rescue-volunteers-prison-intl/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.
- Shubert, Atika, Linnéa Wannefors e Angela Dewan. 2018. Swedish election deadlock as far-right party makes gains. *Cable News Network*, Suécia, 10 set. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/09/10/europe/sweden-elections-results-intl/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.
- Smith-Spark, Laura. 2018. UK fruit farmers feel the squeeze as Brexit looms. *Cable News Network*, Inglaterra, 21 set. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/09/21/uk/uk-europe-seasonal-workers-brexit-intl/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.
- Sparks, Grace. 2018. Majority say migrants in caravan should be given the opportunity to enter the country. *Cable News Network*, Atlanta, 19 nov. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/11/19/politics/migrants-poll/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.





- Starr, Barbara e Zachary Cohen. 2018. Texas border troops' future unclear as initial task nears completion. *Cable News Network*, Washington, 14 nov. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/11/13/politics/mattis-border-trip-us-troops/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.
- Two shipwrecks add to 'alarming increase' in migrant deaths off Libya coast: IOM. 2018. *UN News*, Nova York, 02 jul. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/07/1013712> > . Acesso em: 9 nov. 2018.
- UN agencies call for more resettlement and end to detention of asylum seekers in Libya. 2018. *UN News*, Nova York, 23 nov. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/11/1026441> > . Acesso em: 28 nov. 2018.
- UN chief applauds Bangladesh for 'opening borders' to Rohingya refugees in need. 2018. *UN News*, Nova York, 01 jul. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/07/1013672> > . Acesso em: 9 nov. 2018.
- UN agency chiefs issue 'call to action' on behalf of refugee children. 2018. *UN News*, Nova York, 20 jun. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/06/1012612> > . Acesso em: 9 nov. 2018.
- UN chief calls for 'solidarity, compassion and action' on World Refugee Day. 2018. *UN News*, Nova York, 20 jun. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/06/1012532> > . Acesso em: 9 nov. 2018.
- UN mobilizes in Rohingya camps to support babies born of rape; young mothers face stigma. 2018. *UN News*, Nova York, 19 jun. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/06/1012372> > . Acesso em: 9 nov. 2018.
- UNHCR welcomes deal to end latest migrant stand-off in Mediterranean Sea. 2018. *UN News*, Nova York, 19 jul. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/07/1015102> > . Acesso em: 9 nov. 2018.
- US must abide by humanitarian refugee accords: UN refugee agency. 2018. *UN News*, Nova York, 9 nov. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/11/1025411> > . Acesso em: 9 nov. 2018.
- Vazquez, Maegan, Geneva Sands, Kevin Liptak e Sarah Westwood. 2018. White House issues new rule limiting asylum seekers. *Cable News Network*, Washington, 08 nov. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/11/08/politics/asylum-rule-trump-migrants/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.
- Venezuelan exodus to Ecuador reaches record levels: UN refugee agency steps up aid. 2018. *UN News*, Nova York, 10 ago. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/08/1016812> > . Acesso em: 9 nov. 2018.
- Walsh, Nick Paton. 2018. Week of chaos a reminder that Libya is still broken. *Cable News Network*, Atlanta, 03 set. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/09/03/africa/libya-violence-analysis-intl/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.





We stopped migration with a €1billion border fence — Hungarian Minister tells General Assembly. 2018. *UN News*, Nova York, 28 set. 2018. Disponível em: < <https://news.un.org/en/story/2018/09/1021732> > . Acesso em: 9 nov. 2018.

Yeung, Jessie. 2018. Gibraltar ship stripped of flag amid dispute over migrants stranded at sea. *Cable News Network*, Atlanta, 14 ago. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/07/27/europe/tunisian-migrant-boat-stranded-intl/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.

Yeung, Jessie. 2018. Stranded rescue ship with 141 migrants allowed to dock in Malta. *Cable News Network*, Atlanta, 16 ago. 2018. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/2018/08/16/europe/aquarius-disembark-malta-intl/index.html> > . Acesso em: 30 nov. 2018.





As transformações do capitalismo contemporâneo e seus impactos na periferia: uma interpretação sobre a crise brasileira recente

The transformations in contemporary capitalism and its impacts on the periphery: an interpretation of the recent Brazilian crisis

DOI: 10.21530/ci.v15n1.2020.1009

Valéria Lopes Ribeiro¹

Resumo

Este trabalho apresenta uma interpretação sobre as transformações do capitalismo contemporâneo e em que medida estas mudanças vêm influenciando as trajetórias de crescimento e desenvolvimento das economias periféricas nos anos recentes, mais especificamente, a economia brasileira. O objetivo do estudo é analisar como as transformações estruturais do capitalismo contemporâneo se uniram às contradições de ordem interna, ligadas a políticas macroeconômicas e tensões resultantes do conflito distributivo para, a partir daí, interromper a trajetória de crescimento vivenciada pelo Brasil entre 2004 e 2011. A hipótese do trabalho é de que, embora os aspectos internos sejam fundamentais para a compreensão da crise, eles devem se aliar a interpretação mais ampla, que leve em consideração o atual momento do capitalismo contemporâneo. Esta hipótese será desenvolvida a partir da análise de mudanças observadas na economia internacional ao longo das últimas décadas, ligadas ao acirramento das contradições do modo de produção capitalista e ao acirramento das disputas interestatais.

Palavras-chave: Capitalismo contemporâneo; Crise; Economia Política Internacional; Brasil.

Abstract

The paper presents an interpretation of the transformations of contemporary capitalism and the extent to which these changes have influenced the growth and development trajectories

¹ Professora Adjunta do Bacharelado em Relações Internacionais e do Bacharelado em Economia da Universidade Federal do ABC (UFABC). Professora permanente dos Programas de Pós-Graduação em Economia Política Mundial (EPM/UFABC) e da Pós-Graduação em Relações Internacionais (PRI/UFABC). Doutora em Economia Política Internacional pelo Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3885-4805>; email: valeria.ribeiro@ufabc.edu.br

Artigo submetido em 19/09/2019 e aprovado em 09/03/2020.





of peripheral economies in recent years, more specifically, the Brazilian economy. The aim of the study is to analyze how the most structural transformations of contemporary capitalism have joined internal contradictions linked to macroeconomic policies and tensions resulting from the distributive conflict, thereby interrupting the growth trajectory experienced by Brazil between 2004 and 2011. The hypothesis of the paper is that while internal aspects are fundamental in understanding the crisis, they must be combined with a broader interpretation that takes into account the current moment of contemporary capitalism. This hypothesis will be developed from the analysis of the changes observed in the international economy over the last decades linked to the intensification of the contradictions of the capitalist mode of production and the intensification of interstate disputes.

Keywords: Contemporary capitalism; Crise; International political economy; Brazil.

Introdução

Entre 2003 e 2011 o Brasil vivenciou período de crescimento econômico que se refletiu na melhora de diversos indicadores, como renda e emprego. A taxa média de crescimento do PIB nesse período foi de 4,06% ao ano (World Bank Database, 2020) e o número de empregos formais cresceu 53,6% entre 2003 e 2010. (Guimarães 2012).

As razões que explicam o período de prosperidade foram amplamente debatidas e, ainda que com diferentes ênfases, podem ser relacionadas a aspectos como: conjuntura internacional de termos de troca favoráveis para as periferias, aliada ao barateamento dos fluxos de capitais internacionais; melhora do quadro macroeconômico nacional que resultou desta conjuntura; as políticas de expansão do investimento estatal; as políticas de estímulo à demanda interna, via expansão do salário real e políticas de transferência de renda. (Corrêa e Dos Santos 2013; Pochmann 2012; Medeiros 2015).

Ponto importante deste período de crescimento brasileiro é que ele não foi um caso isolado. Países da América Latina, África e Ásia, também observaram quadro de crescimento econômico². Segundo Nayyar (2014), este crescimento recente dos países “em desenvolvimento” reflete mudança histórica, de ampliação

2 De acordo com WorldBank Database 2020, na primeira década do século XXI o continente africano cresceu a quase 5% na década e a África Subsaariana cresceu a uma taxa de 5,5% ao ano. No mesmo período, a China apresentou taxa média de crescimento do PIB de cerca de 10% ao ano entre 2000 e 2012. Mesmo com a crise econômica de 2008, o país seguiu crescendo a taxas altas (10,4% em 2010, 9,2% em 2011 e 7,8% em 2012), em trajetória de crescimento que já dura mais de 30 anos. (WorldBank Database 2020).





da sua participação no produto global. Para o autor, desde o final do século XX se assiste a uma espécie de “convergência”.³

Apesar da expansão econômica observada na primeira década do século XXI, a partir de 2010 e, principalmente a partir de 2012, observou-se, no caso brasileiro, interrupção do processo de expansão do PIB, movimento que também pôde ser observado em outros países. A partir de 2011 a taxa de crescimento do PIB brasileiro caiu de 7,5% para 3,98% e para 1,93% em 2012 (WorldBank Database 2020). De 2011 a 2017 a taxa média de crescimento do Brasil foi de apenas 0,4% ao ano.

Desde 2011 vive-se no Brasil um período de crise econômica e política, cujas interpretações ganharam diversas dimensões, seja no campo da economia política crítica, seja entre economistas ortodoxos e cientistas políticos. Boa parte destas análises se volta para aspectos internos que teriam levado à crise, tais como: erros de política macroeconômica levados adiante pela equipe econômica do governo Dilma Rousseff (Carvalho, 2018); conflito distributivo interno gerado pelo crescimento (Serrano e Summa, 2018); ou ainda disputa entre frações da burguesia que teriam rompido uma espécie de pacto de classes anterior (Boito Jr, 2018).

Em trabalhos como os de Carvalho (2018) é possível observar análise das causas da crise ligadas às tentativas fracassadas do governo Dilma Rousseff de estimular a economia, via incentivos à indústria, desonerações e intervenções no câmbio e, a partir de 2014, um ajuste fiscal extremamente contraproducente para a economia. Tais medidas são consideradas fruto de “erro de diagnóstico” (Carvalho, 2018). Também em Serrano e Summa (2018) encontra-se interpretação da estagnação brasileira baseada na ideia de que o crescimento gerou uma espécie de ‘revolução indesejada’ no mercado de trabalho entre 2004 e 2014, ao aumentar o poder de barganha dos trabalhadores — com os salários reais crescendo acima da produtividade — acirrando o conflito distributivo e a queda da margem de lucro das empresas.

3 Segundo o autor, a partir dos dados de Maddison, em preços correntes e à taxa de câmbio de mercado, entre 1970 e 2010 a participação dos países em desenvolvimento no PIB mundial dobrou de 1/6 para 1/3. (Nayyar 2014). É fundamental esclarecer que a chamada “convergência” pode ser bastante questionada, na medida em que a melhora foi extremamente desigual no grupo dos países em desenvolvimento. Outra questão é que a melhora foi puxada fundamentalmente pela Ásia, e pela China em particular, e não se refletiu em grandes transformações em termos de renda per capita. Outro ponto é que, em países da América Latina e África, o crescimento foi bem mais modesto ou inexistente, refletido em aumento da participação no comércio global e não em termos de industrialização, por exemplo.





Tais análises foram e são fundamentais no entendimento da crise brasileira. Ainda assim, neste trabalho procuramos argumentar que tais análises desconsideram elementos fundamentais, relacionados às transformações do capitalismo contemporâneo e das relações interestatais.

Como sugere Medeiros (2010), em boa parte dos estudos críticos se pode observar predomínio do que Gore (1996 apud Medeiros, op. cit.) denominou de nacionalismo metodológico, em que a nação é referida como unidade autossuficiente e inserida em ambiente internacional indiferenciado.

Ainda que autores de diferentes vertentes, como Prebisch (2000) e, também, a teoria de dependência (de forma distinta) tentassem superar esses limites com relação aos pioneiros do desenvolvimento⁴ (e com relação à própria Cepal, no caso da teoria da dependência), a depender da conjuntura histórica, favorável ou não ao desenvolvimento endógeno, a análise centrada em um excessivo nacionalismo metodológico sempre volta à tona.

No sentido de avançar uma análise que fuja do nacionalismo metodológico, o objetivo deste trabalho é contribuir para o debate sobre a crise brasileira recente, a partir da investigação da inserção do país em uma conjuntura específica do capitalismo mundial e suas repercussões na dinâmica interestatal. Nossa hipótese está relacionada à ideia de que, para além da própria crise de 2008, o capitalismo passa por mudanças ligadas ao acirramento de contradições fundamentais, principalmente nas economias centrais e a partir da emergência de novos países, como a China.

O artigo está dividido da seguinte forma: além da Introdução, na seção 2 serão discutidas as transformações do capitalismo mundial e as contradições do processo de acumulação; na seção 3 são apresentados os impactos destas transformações de ordem econômica e estrutural no aumento da competição interestatal; na seção 4 procuraremos identificar como estas mudanças influenciaram a crise brasileira; a seção 5 traz as conclusões.

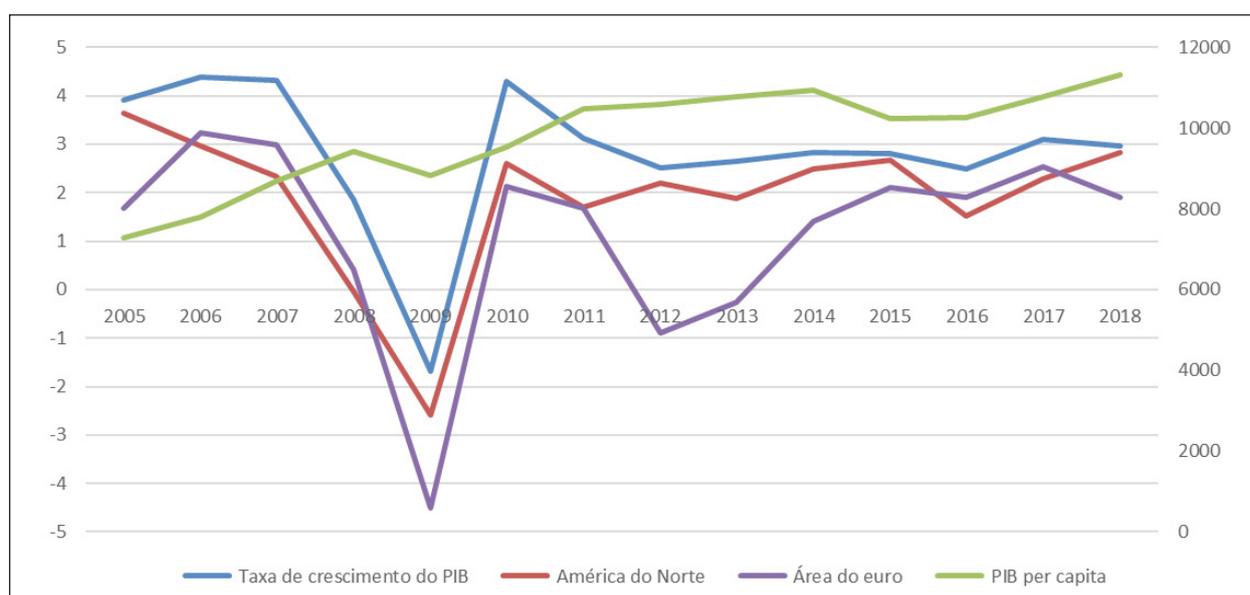
4 Os chamados “pioneiros” do Desenvolvimento são autores que, a partir dos anos 1950, iniciaram os debates em torno da Teoria do Desenvolvimento, entre eles Ragnar Nurkse, Rosenstein-Rodan e Arthur Lewis. (Agarwala e Singh 2010)



Transformações no capitalismo internacional

Após mais de dez anos desde a crise de 2007-2008⁵, a economia mundial ainda não conseguiu apresentar grandes patamares de crescimento. Mesmo nas economias avançadas se observa um quadro de baixo crescimento e dificuldade em expandir níveis de renda (Gráfico 1).

Gráfico 1 — Taxa de crescimento do PIB mundial, da América do Norte e da Área do Euro (eixo direito); Taxa de crescimento do PIB per capita mundial (dólares/eixo esquerdo) (2005-2018)



Fonte: World Bank Database, 2020.

A dificuldade de retomada de maiores patamares de crescimento a níveis mundiais, aliada a intensificação das contradições sociais, tem suscitado diversas interpretações sobre as causas da crise recente, suas determinações e características. Para diversos autores, tal crise estaria ligada a características observadas em diversos países desde os anos 70, tais como: forte expansão dos instrumentos de acumulação financeira⁶ (Chesnais 2016); acentuada queda da taxa de lucro,

5 A crise de 2007/2008 refletiu contradições do sistema financeiro norte-americano, especificamente a especulação no mercado imobiliário. A supervalorização feita pelas agências de classificação de risco aliada à desregulamentação do mercado, levam a formação de uma bolha no mercado de imobiliário, com a inserção do chamados *subprime*. O objetivo do artigo não é analisar a crise de 2008 em si, mas sua relação com um processo de crise mais amplo e estrutural. Para mais detalhes sobre a crise ver, por exemplo, Torres Filho 2014.

6 Como aponta Chesnais, nos últimos anos o aumento do volume de ativos financeiros como porcentagem do PIB mundial foi expressivo. Segundo o autor, o volume de ativos financeiros cresceu a uma taxa média anual composta de 9% entre 1990 e 2007, com acentuada aceleração em 2006 e 2007 (+ 18%). Naquele ano, a proporção de ativos como porcentagem do PIB mundial subiu para 359%. (Chesnais 2016, 37).



evidenciando a tendência descrita por Marx no Livro 3 de *O Capital*⁷ (Kliman 2015); crise do padrão de acumulação do tipo fordista e transição para um padrão flexível (Harvey 1992); ou, ainda, estabelecimento do padrão monetário dólar-flexível ligado à retomada da hegemonia norte-americana (Tavares 1985).

Para Streeck (2018), a mais recente crise do capitalismo deve ser entendida como continuidade da crise dos anos 70, quando os capitalistas teriam rompido de forma brutal o processo de expansão produtiva iniciado no pós Segunda-Guerra, na medida em que esse modelo se tornava caro demais. Segundo o autor, àquela altura, uma kaleckiana⁸ greve dos investimentos teria sido a razão fundamental da crise, representada por uma ação coordenada entre empresas e empresários que conseguiram se organizar coletivamente em torno da crítica ao “excesso de emprego e regulação” (Streeck 2018).

Assim, Streeck afirma que a recente crise do capitalismo, ocorrida em 2007 e 2008, deve ser entendida como continuidade daquele processo de dissolução do regime do capitalismo do pós-guerra. Ou seja, aquela crise, ao invés de ter sido resolvida, foi apenas adiada. Esse adiamento se deu mediante: “a inflação; depois pelo endividamento do Estado; a seguir, pela expansão dos mercados de crédito privados; e, por fim, atualmente, pela compra de dívidas de Estados e de bancos pelos bancos centrais”. (Streeck, op. cit, pg. 28). Essas tentativas de adiamento da crise, por sua vez, contribuem para expandir os mecanismos de acumulação financeira, gerando novos elementos de crise.

Desse modo, uma espécie de adiamento da crise é justamente a raiz da crise de 2007-2008. Ou seja, os próprios mecanismos utilizados para lidar com a crise, via endividamento, por exemplo, geraram efeitos de acumulação financeira que, em determinado momento, explodiram na forma de bolhas, como no caso da crise do mercado imobiliário norte americano.

Esta visão apresentada por Streeck remete à passagem fundamental do Livro 3 de *O Capital* (Marx, 1984), lembrada por Chesnais (2016), que afirma: “A produção

7 A lei da queda tendencial da taxa de lucro, a partir de Marx (1984), deve ser analisada levando em consideração suas contra tendências, ou seja, mecanismos adotados de forma a compensar a queda tendencial da taxa de lucro. Dessa forma, a lei em si não garante a queda da taxa de lucro, dadas as contra tendências. Como ressalta Kliman (2015) essa tendência não leva a um estado estacionário, mas sim à formação de ciclos de crescimento e queda, não podendo ser, nesse sentido, a causa direta das desacelerações, mas sim indireta, já que reduz a disposição dos capitalistas para investir na esfera da produção.

8 Streeck se refere ao economista Michal Kalecki, que discute, na famosa palestra intitulada “Aspectos políticos do pleno emprego” (Kalecki 1944), a importância de se considerar o crescimento econômico como estimulado ou interrompido por ações políticas, conduzidas por interesses de grupos, como empresários, que atuam no sentido de atingir seus objetivos, por exemplo, pressionando pela redução de salário.





capitalista busca continuamente superar suas barreiras imanentes, mas supera-as apenas por meios que estabelecem as barreiras novamente e em uma escala mais poderosa” (Marx, 1981, Vol. III, p. 358. apud Chesnais, 2016).⁹

Em análise similar à de Streeck, Choonara (2018) afirma que a contradição fundamental da crise dos anos 1970, qual seja, a queda da lucratividade, não foi resolvida, mas sim contornada, mediante a ação do Estado e sua relação com o capital. Segundo este autor, ao contrário das crises anteriores do capitalismo, que promoviam um aniquilamento violento do capital com vistas a retomar o ponto de expansão, a atual concentração e centralização do capital e os riscos de uma nova crise levam os Estados a “salvar” o capital, via empréstimos e financiamento de grandes bancos, fazendo com que não haja “limpeza” das unidades não lucrativas. Com isso se verificam contrações menos bruscas, mas, ao mesmo tempo, observa-se o que se denomina “grande moderação”, ou seja, crescimento mais lento, além de novas formas de manter a rentabilidade via financeirização e busca de novos espaços de acumulação.

Já para Chesnais (2016), a crise recente do capitalismo não pode ser interpretada como ligada a uma situação de “grande moderação”, ou como “crise da financeirização”, isto porque, segundo o autor, trata-se de uma crise do “capitalismo *tout court*” (pp. 1-2), isto é, uma crise mais profunda de sobreacumulação e superprodução. (Chesnais 2016).

A posição de Chesnais se insere em análise mais ampla do autor sobre as características fundamentais do capitalismo contemporâneo. Segundo ele, existem duas dimensões fundamentais do capitalismo atual: a primeira seria o chamado “*finance capital*”, ou seja, forte entrelaçamento entre bancos globais internacionalizados e altamente concentrados, com grandes indústrias transnacionais e corporações de serviços e gigantes varejistas, que caracterizam e moldam o capitalismo recente; a segunda dimensão é a expansão contínua dos instrumentos de acumulação financeira em si, ou seja, ações, derivativos, bonds, etc.

A partir destas dimensões, a crise recente do capitalismo não seria ligada apenas à expansão dos instrumentos de acumulação financeira em detrimento da expansão produtiva, mas ao momento em que as condições dadas pelo “*finance capital*” instauram uma crise de sobreacumulação e superprodução. Isto porque as condições geradas pelo “*finance capital*” impõem condições macroeconômicas

⁹ “Capitalist production seeks continually to overcome its immanent barriers, but overcomes them only by means that set up the barriers afresh and on a more powerful scale” (Marx 1981, Vol. III, p. 358. apud Chesnais, 2016).





que moldam as relações de poder entre capital e trabalho em favor do primeiro. A partir daí impede-se que o total de mais valia produzida globalmente seja realizada, fazendo com que o capital se depare com um bloqueio no processo de acumulação, e não complete seu circuito. Esta é a raiz da crise de sobreacumulação e superprodução. (Chesnais 2016).

Para Chesnais, esta crise de sobreacumulação e superprodução teria sido criada desde a metade dos anos 1990 e adiada ao longo destes anos apenas pela massiva criação de crédito na economia americana e europeia e, ainda, pela incorporação da China na economia mundial, que deram um folego momentâneo à crise.

Carcanholo (2011) também observa o capitalismo contemporâneo a partir de suas contradições ligadas à dinâmica do capital fictício. Segundo este autor, no capitalismo contemporâneo massa crescente de capital se especializa na mera apropriação de valor, que não é produzido na mesma magnitude, prevalecendo a disfuncionalidade do capital fictício para o modo de produção capitalista. A nova crise estrutural do capital diz respeito a essa disfuncionalidade do capital fictício, na medida em que a apropriação do valor não é compatível com a produção de valor.

A crise atual do capitalismo (a crise no mercado mobiliário norte-americano e a crise de 2008) não se relaciona apenas à expansão do capital fictício em si, ou ao processo de financeirização, mas à relação deste com a produção e geração de valor (ou não geração de valor) no que podemos chamar de economia real. Assim, “a nova crise estrutural do capitalismo, neste início de século XXI, se explica justamente pelo predomínio da disfuncionalidade da lógica do capital fictício para a acumulação do capital total.” (Carcanholo 2011)

A partir de Carcanholo (op. cit.) e Chesnais (op. cit.), a nosso ver, a nova crise do capitalismo refletiria, de fato, um desdobramento de suas contradições imanentes, situadas em uma determinação histórica específica, marcado por amplo descolamento entre a apropriação do valor e a geração de valor. nosso ver, a uma determinação histórica fundamental. Essa determinação estaria relacionada a profunda alteração da divisão internacional do trabalho, marcada pela corrida do capital para locais de produção fora das tradicionais localidades das economias centrais, em regiões principalmente da Ásia, promovendo ampliação da geração de valor a partir de algumas regiões do Sul, notadamente a Ásia e principalmente a China.

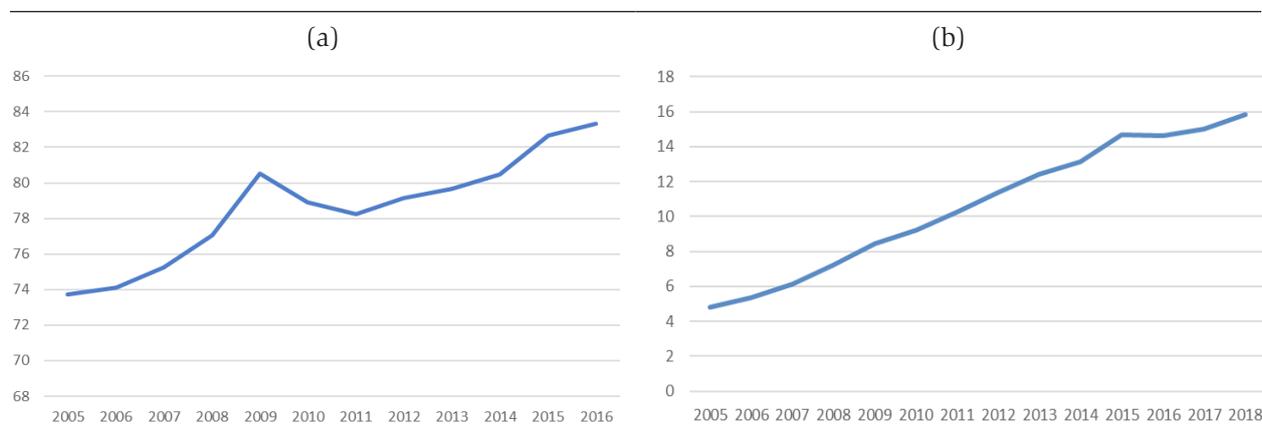
Nesse sentido, como aponta Chesnais (2016), a entrada da China correspondeu a um movimento que deu folego ao processo de acumulação, mas, mais do que



isso, ela representa condição histórica fundamental que acentuou as contradições ligadas ao capitalismo contemporâneo e à disfuncionalidade do capital fictício.

Ao longo de 1980 e 1990, de fato, a entrada da China foi funcional ao processo de acumulação no centro, na medida em que representou, principalmente, a possibilidade de expandir a apropriação de valor, contornando em parte a queda da lucratividade, com ampliação da remessa de lucros e utilização de mão de obra barata para a produção. No entanto, no século XXI, observa-se disfuncionalidade desse processo para a acumulação de capital no centro, na medida em que países, principalmente a China, ampliam sua parcela na geração e apropriação do valor, como mostra o Gráfico 2, através de processo de acumulação de capital marcado, não apenas pela presença de empresas estrangeiras que remetem lucros, mas também, e cada vez mais, por empresas domésticas nacionais que promovem expansão econômica sem precedentes, com ganhos de produtividade e expansão da renda interna. (Ribeiro e Paraná 2019).

Gráfico 2 — China: Participação do PIB da China no PIB mundial (a) e Valor agregado doméstico nas exportações brutas¹⁰ (b)



Fonte: WorldBank Database, 2020; OECD DATA, 2020.

Acirramento da competição interestatal

Se em determinado momento o deslocamento produtivo do capital para novas áreas de valorização foi funcional à tentativa de superação da crise da acumulação,

¹⁰ O valor adicionado doméstico nas exportações brutas é uma estimativa do valor adicionado, por uma economia, na produção de bens e serviços para exportação, definida simplesmente como a diferença entre a produção bruta a preços básicos e o consumo intermediário a preços de compradores. A medida é uma participação percentual do valor. (OECD, 2020).



atualmente esse movimento contribui para acirrar as contradições e exacerbar a competição interestatal. De fato, o acirramento da competição interestatal recente resulta de momento específico do capitalismo contemporâneo, marcado pelo aprofundamento da crise e seu eterno adiamento.

O período pós-crise de 2008 foi marcado por alguns movimentos como: resgate dos grandes bancos por parte dos bancos centrais; flexibilização quantitativa¹¹; adoção de taxas de juros baixas ou mesmo negativas nas economias centrais. Apesar destas medidas manterem o capitalismo vivo, elas não tiveram efeito significativo na retomada da produção nos países centrais. A rentabilidade baixa, ou a “grande moderação”, permanece como característica fundamental do capitalismo contemporâneo, fazendo com que os capitalistas não retomem seus investimentos e, com isso, não se consiga expandir os níveis de emprego e renda.

Quanto mais a crise se acirra nos países centrais, maior tende a ser a continuidade das tentativas de superação, não por meio de mudança profunda na forma de acumulação, mas por meio da acentuação das contradições. Assim poderíamos pensar no aumento da taxa de exploração do trabalho sob a forma de diminuição de salários, retirada de direitos, precarização, ou ainda reflexos sentidos sobre o Estado — destruição do orçamento estatal, para abrir espaços de acumulação privada — fundos de previdência, privatização, etc., ou seja, as formas de resposta às contradições do processo de acumulação se manifestam por meio de luta de classes e da articulação da burguesia em torno do atendimento dos seus interesses em detrimento do trabalho.

Além disso, estas tentativas também se manifestam por meio da ação dos Estados Nacionais, não apenas dentro de seus espaços nacionais, mas na sua forma de atuação no mundo. Os Estados Nacionais, pressionados pela dificuldade em superar a crise, aliam-se ao seu capital nacional em busca de espaços de acumulação e extração do valor fora de suas fronteiras geográficas, gerando aumento da pressão competitiva e, a nosso ver, recolocando a questão do imperialismo em primeiro plano (Foster 2019).

Ao contrário de períodos anteriores, um dos traços desta competição atual é justamente a entrada de novos Estados, como a China, que avançaram em termos de acumulação produtiva — em um cenário de deslocamento da produção — e que

11 Segundo Choonara (2018), a flexibilização quantitativa consiste em criar dinheiro, por meio dos bancos centrais, e empregá-lo para comprar ativos de bancos e de outras instituições financeiras, por meio da aquisição de títulos do governo de posse do setor privado. Esse processo inunda o sistema bancário de liquidez e eleva os preços dos títulos.





agora passam a disputar espaços de acumulação de capital fora de suas próprias fronteiras, entrando assim na disputa com os tradicionais Estados Ocidentais.

Embora o tema do imperialismo tenha desaparecido do debate nos anos 1970 (Patnaik 1990, apud Amaral 2012) encoberto pela tese liberal da globalização, mais recentemente vem ganhando destaque. Contrariamente à famosa tese apresentada por Hardt e Negri (2000 apud Amaral, op. cit.) do fim do imperialismo e da força dos Estados Nacionais, diversos autores vêm desconstruindo essa ideia por meio de interpretações próprias sobre o imperialismo nos dias atuais.

Panitch e Gindin (2006), por exemplo, apresentam a ideia de que as teses clássicas do imperialismo não servem para explicar o período recente. No entanto, os autores argumentam em favor da existência de um império informal norte-americano, que tem a capacidade de incorporar os rivais, integrando todas as regiões dentro de um sistema efetivo de coordenação sob sua égide. Não se trata do fim da capacidade de ação dos Estados, mas de forma de dominar através dos Estados, possibilitada pela ampla capacidade imperial norte-americana. (Panitch e Gindin 2006, 2013).

Por outro lado, para Callinicos (2005), a etapa atual do imperialismo, depois da Guerra Fria, seria caracterizada por um mundo multipolar, política e economicamente, com as teorias clássicas do imperialismo recuperando sua capacidade de explicação e com a competição se dando de forma muito mais feroz. Depois de 1989, potências subimperialistas e novos centros de acumulação de capital surgem — embora com apoio do centro — no sentido de acirrar a competição. Para Callinicos, os EUA, embora se mantenham hegemônicos, observam forte competição na esfera econômica, com potencial desestabilizador e rivalidades entre Estados.

Após a crise de 2008, a China, o país que parece subverter a lógica global da grande moderação, sentiu os efeitos da retração econômica mundial, principalmente devido à queda da demanda mundial (Ribeiro e Paraná 2019). No entanto, e apesar da discussão sobre o aumento do déficit e das possíveis bolhas da economia chinesa, seu crescimento continua, cada vez mais, sustentado nos investimentos e na expansão do mercado interno. Além disso, o país vem expandindo investimentos no mundo todo, como na América Latina e no Brasil, inclusive adquirindo recursos primários e por meio da compra de empresas. Ademais, o país vem aos poucos tentando desassociar seu próprio crescimento do crescimento dos EUA, a partir de uma expansão do PIB via consumo interno, diversificação do uso das reservas em dólar para além dos títulos americanos da expansão dos investimentos externos.





A questão fundamental, nesse sentido, é a compreensão de como a ascensão de novos atores, como a China, influenciam o quadro do imperialismo global, acirrando a competição interestatal. Nesse quadro é essencial compreender a atuação dos Estados Unidos frente as contradições que se apresentam.

Do ponto de vista interno, a crise impõe à economia norte-americana uma série de dificuldades relacionadas a expansão da renda das camadas médias da população. Já do ponto de vista externo, como aponta Fiori (2019), é inegável a postura americana atual, de rompimento com a narrativa liberal que havia assumido desde os anos 1990, pautada no discurso a partir do qual sua política externa seria baseada em ampliação da prosperidade global. A nova doutrina de segurança nacional dos Estados Unidos manifesta claramente sua posição de defender os interesses nacionais lançando mão de instrumentos como a guerra convencional, a guerra híbrida e o papel da moeda.

Interpretação sobre a crise brasileira

Como compreender a crise brasileira a partir das transformações do capitalismo contemporâneo, ligadas, como dissemos, à crise do “capitalismo *tout court*” (Chesnais, 2016); à disfuncionalidade do capital fictício (Carcanholo 2011); ou ainda ao acirramento da competição interestatal? Quais os impactos dessa configuração para o Brasil? Estas questões certamente não são fáceis de serem respondidas. Aqui pretendemos se não as responder, ao menos tentar apontar alguns nexos lógicos.

A primeira questão a se compreender é que, embora o período de crescimento econômico no Brasil entre 2004 e 2010 tenha refletido a adoção de políticas sociais e de investimento, ele deve ser visto no quadro mundial discutido anteriormente, de “grande estagnação” aliada à expansão dos instrumentos de acumulação financeira. Nesse sentido, vale lembrar a importância que teve o cenário externo de alta dos preços dos produtos primários e a ampliação dos fluxos de capitais para o crescimento brasileiro.

Este perfil do crescimento brasileiro e a situação de melhora do setor externo, mesmo depois da crise, coloca um desafio de interpretação sobre as causas externas da crise, a partir do clássico debate estruturalista, acerca dos limites do desenvolvimento periférico. A melhora da situação externa, amplamente diferente da conjuntura que marcava as economias periféricas nos anos 1980, por exemplo,





fez com que muitos compreendessem a crise apenas a partir de fatores internos e principalmente ligados à política econômica adotada pelo governo Dilma.

Nesse sentido, o desafio é justamente mostrar que, apesar da melhora da posição brasileira no setor externo — visualizada na ampla formação de reservas — aspectos mais estruturais do capitalismo contemporâneo tiveram papel importante na interrupção do crescimento. Como queremos mostrar, esse impacto se dá, não apenas pela via do comércio, mas, também, pela via financeira e das respostas dos países centrais à crise internacional.

Mesmo crescendo nos anos 2000 com base na expansão do consumo, como aponta Paulani (2009), a economia brasileira esteve fortemente integrada ao circuito de expansão do regime de acumulação com dominância da valorização financeira (Chesnais 1996, 1997 apud Paulani 2009). Nosso crescimento na primeira década do século XXI, portanto, deve ser visto dentro desta perspectiva. Segundo a autora “o consumo não tem dinamismo para puxar a economia, como tem o investimento, e o consumo puxado por crédito não é sustentável no longo prazo, como nos mostra o espelho americano [...] esse arranjo típico de um processo de acumulação em que a finança está no comando, fomentando o crescimento da riqueza fictícia.” (Paulani op. cit., 35).

Dentro deste contexto, a economia brasileira cresceu com base na expansão das exportações de produtos primários, diante do cenário externo de alta dos preços, e via políticas internas de expansão do salário, investimentos e, principalmente, do setor de serviços. Os salários crescem acima da produtividade, já que setores produtivos como o industrial permanecem com baixo crescimento. O cenário externo de demanda pelas exportações, alta das importações, aliado ao dólar baixo e atração de capitais, fizeram com que o aumento dos salários não se refletisse em pressões inflacionárias, permitindo crescimento com aumento de salário (Carvalho 2018).

Nesse sentido, o crescimento brasileiro sempre esteve assentado em uma base frágil, não no sentido de não se refletir em melhoras nas condições de vida, mas por não permitir qualquer mudança estrutural¹². Uma das contradições seria exatamente a de que, ao ajudar a contenção da inflação e permitir o acesso barato aos produtos importados, o arranjo brasileiro priorizou o dinamismo interno via consumo e setor de serviços, fragilizando a expansão da indústria.

12 O termo “mudança estrutural” se refere-se à ideia proposta por Prebisch (2000) de que o crescimento deve se dar com transformação da base material da economia, para superar os entraves ao desenvolvimento.





Com a crise de 2008, as contradições aparecem de forma explícita, apesar das medidas contracíclicas adotadas ainda no governo Lula, no período pós crise, que surtiram algum efeito para evitar a queda do crescimento. Apesar destas medidas, a adoção posterior da chamada Nova Matriz Econômica a partir de 2011, já no governo Dilma, mostra-se absolutamente ineficaz no contexto da nova conjuntura internacional.

O início do governo Dilma foi marcado por uma política macroeconômica mais restritiva, com a queda do investimento público e dos gastos das empresas estatais. A intenção seria uma política fiscal mais rígida, que daria base para uma política monetária mais “frouxa”, reduzindo juros e melhorando o câmbio, para que o setor exportador fosse retomado e, também, a indústria. No entanto, o cenário externo estava bastante deteriorado, fazendo com que medidas de interrupção do crédito, queda do investimento e contingenciamento começassem a se manifestar em queda do crescimento. O Banco Central começou a reduzir a Selic já em agosto de 2011 e prosseguiu nesse movimento até outubro de 2012, quando o Brasil atingiu uma taxa básica de juro de 7,25%. No entanto, não houve retomada do crescimento.

Ou seja, as tentativas de diminuição de juros, mais ajuste fiscal e desonerações, ao invés de promoverem uma retomada do crescimento via expansão do investimento privado, não apresentaram o resultado esperado. Ao contrário, as medidas acirraram a crise, abrindo o período de queda nas taxas de crescimento observadas até então.

A partir de 2015, já no segundo governo, a tentativa de uma política monetária “mais frouxa” é deixada de lado e as medidas de ajuste são ainda mais fortes, incluindo redução de gastos de investimento, aumento de alíquotas de impostos e aumento da taxa de juros para 14,5%, criando, então, cenário de forte recessão.

Dentro da proposta de compreender esse movimento a partir de causas ligadas às transformações do capitalismo internacional, vamos apontar a existência de dois canais de explicação.

1) Canal de impactos pela via financeira e da resposta dos países centrais à crise:

Embora as medidas adotadas pelo governo Dilma tenham contribuído para aprofundar a recessão, como apontado por Carvalho (2011), as transformações da economia internacional pós-crise de 2008, ligadas ao acirramento das contradições do capitalismo mundial, alteraram profundamente o quadro por meio do qual o breve crescimento brasileiro foi possível.





Como discutido anteriormente, a crise de 2008 pode ser vista como manifestação da crise capitalista, marcada pela dificuldade em ampliar a taxa de expansão produtiva e pelo recorrente adiamento da resolução da crise, via exacerbação dos mecanismos que levam à expansão da financeirização e, com isso, a novos elementos de crise.

O período posterior à crise de 2008 é marcado justamente pela resposta dos países centrais à crise, via amplo programa de resgate dos bancos, aliado a política fiscal austera e que não conseguiu (e não consegue até hoje) estimular a expansão da demanda agregada via investimentos e emprego. Essa realidade da resposta dos países centrais à crise, somada ao baixo dinamismo destas mesmas economias, fizeram com que o cenário externo mudasse consideravelmente para as economias periféricas.

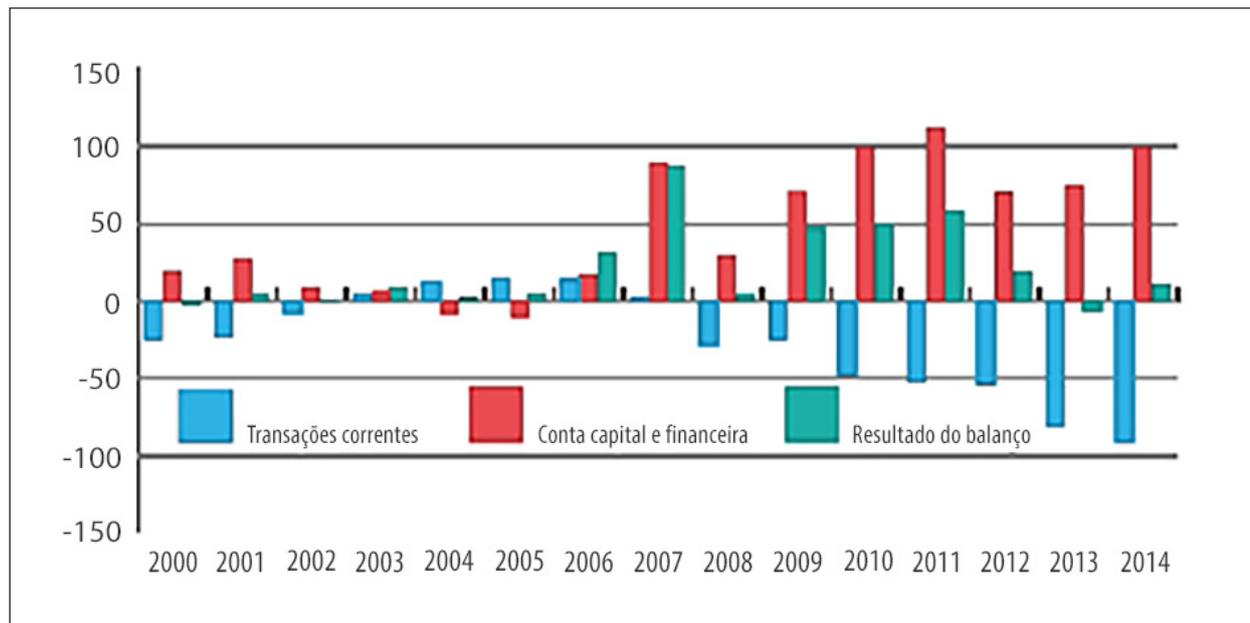
Como afirma Akyuz (2013), o crescimento dos países em desenvolvimento anterior à crise de 2008 fez com que muitos acreditassem na tese de que haveria um descolamento (*decoupling*) do crescimento do Sul frente ao Norte. A ideia era de que os países em desenvolvimento, ainda que dependendo dos países centrais, teriam encontrado maneiras de crescer independentemente das posições cíclicas dos países avançados, perseguindo políticas domésticas e neutralizando os choques externos. Segundo Akyuz, essa tese desconsiderou o fato de que o crescimento do Sul sempre esteve atrelado ao ciclo do Norte, via não apenas exportações de primários, mas ao *boom* do fluxo de capitais, crescimento rápido da liquidez internacional e históricas taxas de juros baixas. (Akyuz 2013).

Depois do colapso do Lehman Brothers, em setembro de 2008, o ambiente econômico global se deteriorou em diversos aspectos, que antes haviam sustentado o crescimento no mundo em desenvolvimento, resultando em uma crise acentuada em vários países. Houve rápida recuperação a partir de 2009, resultante de políticas contracíclicas adotadas nas economias em desenvolvimento, dadas as melhores posições fiscais e de balanço de pagamentos durante a expansão anterior. Além disso, a resposta da política monetária à crise por parte dos EUA e da Europa também ajudou a recuperação, direcionando os fluxos de capital de volta para eles após uma parada súbita e reversão acentuada provocada pelo colapso do Lehman (AKYUZ, op. cit). No entanto, essa aparente recuperação não pôde se manter. Já em meados de 2009, a alta nos fluxos de capital e nos preços das commodities terminou e as exportações para os países centrais diminuíram consideravelmente.





Gráfico 3 — Brasil: Saldo das contas do balanço de Pagamentos (bilhões de dólares, 2000-2017)



Fonte: Pereira, 2015

Como se observa no Gráfico 3, a crise de 2008, ainda que não gere crise cambial, provoca mudança importante do cenário anterior. A partir de 2011 e 2012 há uma queda na conta de capital e financeira, que reflete mudança no cenário anterior de crescimento dos fluxos de capitais. Aliado a forte crise da balança comercial, desde 2008 registram-se déficits importantes que comprometem o resultado do balanço de pagamentos. Esse movimento levou a uma instabilidade importante da taxa de câmbio brasileira, tendendo a valorização. Esse cenário comprometeu ainda mais o cenário da balança comercial já em crise. Como explica Akyuz (2013),

A crise financeira nos países avançados levou a uma instabilidade considerável dos fluxos de capital privado, dos spreads, dos preços das ações e das taxas de câmbio nos países em desenvolvimento [...] a fuga para a segurança desencadeada pelo colapso do Lehman levou a uma parada e reversão repentinas, resultando em fortes pressões descendentes sobre taxas de câmbio e preços de ativos. A integração mais estreita e profunda com os principais centros financeiros e as crescentes posições de ativos e passivos brutos dos países em desenvolvimento com os países avançados intensificaram a transmissão do estresse financeiro aos mercados de ativos, bancos e moeda. A crise também levou à contração do crédito nos países em desenvolvimento devido ao corte nos empréstimos bancários





internacionais e nos empréstimos locais por afiliados de bancos estrangeiros nos países em desenvolvimento, bem como no declínio nos empréstimos transfronteiriços interbancários para financiamento pelos bancos domésticos (AKYUZ, 2013)¹³

Cada país responderá de uma forma a esse novo cenário, dependendo de sua abertura e exposição a economia internacional. Talvez o Brasil não tenha sido o mais afetado, no entanto, embora não tenha provocado uma crise cambial de grandes proporções, a baixa dos fluxos de capitais internacionais aliada à crise na Balança Comercial alterou profundamente o quadro, inclusive político, para as tentativas de adoção de políticas internas de incentivo ao crescimento econômico. A alteração do cenário externo evidencia o quanto a economia brasileira estava atrelada ao crescimento dos países centrais (e emergentes, como a China) tanto no que se refere à Balança Comercial como ao cenário de forte expansão dos fluxos de capitais.

Dentro desse quadro geral, a resposta das economias centrais para a resolução da crise em suas próprias economias impôs novas restrições ao desenvolvimento periférico — via fuga para a segurança, mediante restrição dos fluxos de capitais, que contribuiu para a instabilidade cambial dos países periféricos e para o acirramento da crise do balanço de pagamentos, ainda que não tenha gerado crise cambial de grandes proporções.

Neste cenário seria possível afirmar que as respostas dos países à crise de 2008, ao não conseguirem recuperar a demanda agregada, recompondo as importações e ainda pressionando para a desaceleração de outros países, como a China, tiveram um efeito extremamente negativo para economias periféricas como a brasileira. O cenário externo pós crise, mesmo com atraso em termos de impacto na queda do crescimento brasileiro, acabou exacerbando as contradições do frágil modelo brasileiro.

13 The financial crisis in AEs has led to considerable instability of private capital inflows, yield spreads, equity prices and exchange rates in DCs. [...] the flight to safety triggered by the Lehman collapse led to a sudden stop and reversal, resulting in strong downward pressures on exchange rates and asset prices. Closer and deeper integration with major financial centres and rapidly growing gross asset and liabilities positions of DCs with the AEs intensified the transmission of financial stress to asset, banking and currency markets. The crisis also led to a contraction of credit in DCs due to cut-back in international bank lending and local lending by foreign banks' affiliates in DCs as well as declines in inter-bank cross-border lending for funding by domestic banks (AKYUZ, 2013)





2) A crise e o acirramento da competição interestatal — mudança do eixo de apropriação do valor do Ocidente para a Ásia

O segundo canal de explicação sobre os impactos das transformações discutidas anteriormente na crise brasileira se relaciona ao acirramento da competição interestatal e à mudança do eixo de apropriação do valor do Ocidente para a Ásia, principalmente a China.

Como discutido anteriormente, a não resolução da crise tem levado a uma dificuldade crescente dos países centrais em retomar os níveis de expansão econômica, com geração de renda para suas camadas médias. Isso tem intensificado os mecanismos de adiamento da crise, via endividamento e financeirização, como também a tendência de que os Estados Nacionais busquem novas fronteiras de acumulação. O quadro sinaliza, nesse sentido, para um aumento da pressão competitiva interestatal, em que se observa uma política externa mais agressiva por parte de alguns países, como os Estados Unidos, por exemplo.

Como visto anteriormente, o pano de fundo desse quadro geral se insere em um quadro maior de crise de sobreacumulação (Chesnais, 2016) ligada, a nosso ver, também a um deslocamento produtivo do capital para novas áreas de valorização. A ampliação da geração e apropriação de valor na Ásia, principalmente na China, promove não apenas o acirramento das contradições no centro do capitalismo, mas também uma dificuldade cada vez maior para que as demais economias periféricas ampliem sua capacidade de geração e apropriação do valor.

Essa mudança histórica deve ser considerada como um aspecto essencial que altera profundamente a questão do desenvolvimento periférico com mudança estrutural, nos termos de Prebisch (2000), por exemplo. Isto porque a ascensão da Ásia e da China como grandes polos de comércio globais atua de forma a contrabalançar a centralidade norte americana como centro cíclico principal. No caso da China, tem-se uma economia que amplia cada vez mais sua parcela mundial da produção industrial, exportando para o mundo todo e impondo uma série de desafios para a expansão da indústria e da renda em países periféricos. Instaure-se não apenas pressão pela primarização das economias, voltadas ao atendimento da demanda por recursos primários, mas também pressão pela competição com produtos manufaturados de alta produtividade.

Esta nova realidade histórica do capitalismo altera profundamente a ideia de desenvolvimento. O crescimento brasileiro, embora tenha refletido políticas internas fundamentais, teria sido impossível sem a conjuntura de alta dos preços





dos produtos primários e queda dos preços dos produtos manufaturados baratos da Ásia. A própria possibilidade de expansão do consumo teve relação com essa mudança estrutural da economia global, não apenas no Brasil, mas em diversos países periféricos. Mas, ao mesmo tempo, essa realidade histórica impôs e impõe enormes desafios para o crescimento com mudança estrutural. Assim, em certo sentido, a própria crise brasileira estava sendo adiada, dada a capacidade de manter o crescimento via políticas internas, mas que não se sustentava sem um cenário externo favorável. Com a mudança do cenário externo essas contradições se manifestaram de forma gritante.

Conclusões

A crise econômica brasileira, que também é uma crise política, representa a inversão de um período de expansão observado entre os anos de vigência dos governos do PT, principalmente do governo Lula. Naquele período, a partir de contexto internacional favorável, foi possível crescer com distribuição de renda e aumento de salários, com resultados fundamentais em termos de redução da pobreza. No entanto, mesmo naquele período de crescimento, já se observavam diversas contradições do modelo que, por sua vez, refletiam contradições do próprio capitalismo contemporâneo.

Como procuramos demonstrar, observa-se atualmente um contexto de acirramento das contradições, que refletem as barreiras e limites de seu próprio movimento de acumulação de capital. O adiamento recorrente da resolução da crise de lucratividade, desde os anos 1970, ampliou os mecanismos de acumulação pela via financeira que, por sua vez, acirrou a contradição entre as promessas de apropriação versus geração de valor. Esse adiamento da resolução da crise leva a mais crises financeiras de grandes proporções, que impõem mais uma vez limitações à expansão econômica.

Ao mesmo tempo, o capitalismo encontrou formas de contornar essa crise, mediante a busca de novos espaços de acumulação, como a Ásia. Se, por um momento, esse movimento foi funcional à continuidade da acumulação, mais recentemente ele trouxe novas contradições, na medida em que, cada vez mais, regiões que geram valor, como a Ásia, tornam-se não apenas um centro de produção, como também de apropriação de valor, exacerbando a disfuncionalidade do capital fictício e impondo amplas contradições às economias ocidentais. Neste





contexto as economias centrais respondem à sua própria recessão mediante a manutenção de políticas de austeridade que só contribuem para o crescimento lento e pouco dinâmico.

Até 2010 a economia brasileira se inseriu nessa conjuntura de forma benéfica, expandindo suas exportações de produtos primários, importando produtos baratos industrializados e mediante bem-sucedidas políticas internas. No entanto, quando a conjuntura internacional se altera, as contradições vêm à tona e impõem forte retração do crescimento brasileiro.

Com essa interpretação não pretendemos afirmar que as decisões de política econômica do governo Dilma não tiveram papel na crise brasileira. Elas certamente poderiam ter se adequado melhor ao cenário externo. No entanto, nossa interpretação procura dar sentido mais amplo à crise brasileira, procurando compreendê-la dentro de uma unidade de análise mais abrangente. As restrições ao crescimento brasileiro são de ordem estrutural e, como vimos, estão ligados a uma conjuntura de profunda crise econômica e de acumulação global, mas principalmente nas economias centrais.

Estas mudanças implicam novas determinações políticas. Como discutido, quanto mais a crise se acirra nos países centrais, maiores as tentativas de superação via aumento da taxa de exploração do trabalho, sob a forma de diminuição de salários, retirada de direitos, precarização do Estado e, além disso, por meio da busca de espaços de acumulação em regiões periféricas, gerando aumento da pressão competitiva e recolocando a questão do imperialismo em primeiro plano.

Ao contrário de períodos anteriores, um dos traços desta competição atual é justamente a entrada de novos Estados, como a China, que avançaram em termos de acumulação produtiva — em um cenário de deslocamento da produção — e que agora passam a disputar espaços de acumulação de capital fora de suas próprias fronteiras, entrando assim na disputa com os tradicionais Estados ocidentais.

Referências

- Akyuz, Yilmaz. “Waving or drowning: developing countries after the financial crisis”. South Centre, Research Paper, June, 2013. Disponível em: <https://g24.org/wp-content/uploads/2014/03/RP48_Waving-or-drowning_EN.pdf> .
- Amaral, Marisa Silva. “Teorias do imperialismo e da dependência: a atualização necessária ante a financeirização do capitalismo”. São Paulo. Tese de Doutorado, USP, 2012.





- Agarwala, A.N. e Sigh. S.P. (orgs.). “A Economia do Subdesenvolvimento”. São Paulo, SP. Editora Contraponto, 2010.
- Boito Jr, Armando. “Governos Lula: A nova burguesia nacional no poder”. In: Boito Jr e Galvão, Andreia. “Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000”. São Paulo, SP. Editora Alameda, 2012.
- Callinicos, Alex. “Imperialism and global political economy”. United Kingdom. International Socialism, Issue 108, Autumn, 2005.
- Carcanholo, Marcelo. “Conteúdo e forma da crise atual do capitalismo: lógica, contradições e possibilidades”. *Crítica e Sociedade: revista de cultura política*. v.1, n.3, Edição Especial — Dossiê: A crise atual do capitalismo, dez. 2011.
- Carvalho, Laura. “Valsa Brasileira — do boom ao caos econômico”. São Paulo, SP. Editora Todavia, 2018.
- Chesnais, François. “Finance Capital Today — Corporations and Banks in the Lasting Global Slump”. Brill Academic Pub; Lam edition. 2016.
- Chesnais, François. *A mundialização do capital*. São Paulo. Editora Xamã. 1996.
- Choonara, Joseph. “A economia política da grande depressão”. Artigo publicado no n. 158 da revista *International Socialism*, Abril de 2018.
- Corrêa Vanessa Petrelli e Dos santos, Claudio Hamilton. “Modelo de crescimento brasileiro e mudança estrutural — avanços e limites”. In: Corrêa, Vanessa Petrelli (org). “Padrão de acumulação e desenvolvimento brasileiro”. São Paulo, SP. Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. Capítulo 1, páginas 17 a 56.
- Fiori, Jose Luis. “A síndrome de babel e a nova doutrina de segurança dos Estados Unidos”. *Revista Tempo Do Mundo*, 4(2), 47-56. 2019. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/12>> .
- Foster, John Bellamy. “Late Imperialism — Fifty Years After Harry Magdoff’s *The Age of Imperialism*”. *Monthly Review*, July, 20. 2019.
- Guimarães, José Ribeiro Soares. “Perfil do Trabalho Decente no Brasil: um olhar sobre as Unidades da Federação durante a segunda metade da década de 2000”. Brasília, DF. Organização Internacional do Trabalho (OIT), Escritório no Brasil. 2012. 416p.
- Harvey, David. “Condição pós-moderna”. São Paulo. Edições Loyola; Edição: 25^a. 1992.
- Kalecki, Michal. “Os Aspectos Políticos do Pleno Emprego”. 1944. Disponível em: <<http://www.vinc.afbndes.org.br/seriebndes/kalecki.htm>> .
- Kliman, Andrew. “A Grande Recessão e a teoria da crise de Marx”. *Revista Outubro*. Número 24, Segundo Semestre. 2015.
- Marx, Karl. “O Capital — Volume 3”. São Paulo. Abril Cultural. 1984.
- Medeiros, Carlos Aguiar de. “Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira”. Brasília. IPEA, 2015.





- Medeiros, Carlos Aguiar de “Instituições e desenvolvimento econômico: uma nota crítica ao “nacionalismo metodológico”. Campinas, SP. Economia e Sociedade. v. 19, n. 3 (40), p. 637-645, 2010.
- Nayyar, Deepak. “A Corrida Pelo Crescimento: Países em Desenvolvimento na Economia Mundial. Rio de Janeiro, RJ. Editora Contraponto, 2014.
- OECD DATA. 2020. Base de Dados da OECD. Disponível em: < <https://data.oecd.org/> > .
- Panitch, Leo; Gindin, Sam. The Making of Global Capitalism: The Political Economy of American Empire. Verso, 2013.
- Panitch, Leo; Gindin, Sam “Capitalismo global e império norte americano”. In: PANITCH, Leo; LEYS, Colin (ed.). Socialist Register 2004: o novo desafio imperial. Buenos Aires: CLACSO; Londres: Merlin. 2006.
- Paulani, Leda Maria. “A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil”. Estudos Avançados, n. 23 (66), 2009.
- Pereira, Lia Baker Valls. “A volta das restrições externas ao crescimento econômico?”. Conjuntura Econômica. FGV, IBRE. Vol. 69 n. 2 Fevereiro 2015.
- Pochmann, Márcio. “Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira”. São Paulo, SP. Editora Boitempo, 2012.
- Prebisch, Raúl. “O Desenvolvimento Econômico da América Latina e seus Principais Problemas”. In: Bielschowsky, Ricardo. “Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL”. Rio de Janeiro, RJ. Editora Record. 2000.
- Ribeiro, Valéria Lopes e Paraná, Edemílson. “Virtú e fortuna: A trajetória da ação desenvolvimentista chinesa e seus desafios contemporâneos”. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política. Número 54 (set 2019 — dez 2019).
- Serrano, Franklin e Summa, Ricardo. “Conflito distributivo e o fim da “breve era de ouro” da economia brasileira”. São Paulo, SP. Revista Novos Estudos Cebrap, DOSSIÊ balanço crítico da economia brasileira (2003-2016). Edição 111 — Volume V. 37 — N. 2 — Maio-Agosto 2018.
- Streeck, Wolfgang. “Tempo Comprado — A crise adiada do capitalismo democrático”. São Paulo. Editora Boitempo, 2018.
- Tavares, Maria da Conceição. “A retomada da hegemonia norte-americana”. Revista de Economia Política. Vol. 5. Número 2. 1985.
- Torres Filho, Ernani Teixeira. “A crise do sistema financeiro globalizado contemporâneo”. Revista de Economia Política, vol. 34, n. 3 (136), pp. 433-450, julho-setembro/2014.
- WorldBank Database 2020 . World Bank Open Data. Base de Dados do Banco Mundial. Disponível em: < <https://databank.worldbank.org/home.aspx> > .





O processo de integração regional como um jogo de coordenação: uma análise comparada para o setor hidroelétrico da ECOWAS, SADC, CAN e MERCOSUL

The regional integration process as a coordination game: a comparative analysis for the hydroelectric sector of ECOWAS, SADC, CAN and MERCOSUR

DOI: 10.21530/ci.v15n1.2020.933

Taiane Las Casas Campos¹

Fátima Anastasia²

Resumo

Neste artigo são analisados comparativamente quatro processos de integração regional de países em desenvolvimento: Comunidad Andina de Naciones (CAN), Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), Southern African Development Community (SADC) e Economic Community of West African States (ECOWAS). Argumenta-se que as negociações regionais se pautam na consolidação de agendas, para as quais a estratégia dominante dos atores é a cooperação. Tais processos ocorrem por meio dos jogos de coordenação, com vistas a definir um “ponto de coordenação” entre as preferências dos Estados-membros dos acordos regionais. Discute-se a conformação dos acordos regionais para o tema da energia elétrica, nos quatro casos, visando demonstrar que as preferências dos Estados-membros acabam por estabelecer diferentes formatos relativamente à integração regional e à regulação estatal. Seu objeto central é a integração regional e suas variações. O tema da energia elétrica³ entra apenas como referente empírico para a análise em tela.

Palavras-chave: Integração Regional; Jogos de Coordenação; Países em Desenvolvimento; Energia.

1 Possui mestrado em Teoria Econômica pela Universidade Federal de Minas Gerais (1998); doutorado em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (2003) e pós-doutorado pelo IUPERJ. Atualmente é professor adjunto IV do Departamento de Relações Internacionais- Programa de Pós-Graduação Relações internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2740-0640>; email: lascasas@pucminas.br

2 Possui graduação em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (1977), mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (1985) e doutorado em Ciência Política (Ciência Política e Sociologia) pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (1992). Atualmente é professora adjunta IV do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5839-9155>; email: fatima.anastasia@gmail.com.

3 Ressalte-se que, neste artigo, a menção ao tema energia refere-se sempre à energia elétrica.

Artigo submetido em 04/04/2019 e aprovado em 05/03/2020.





Abstract

In this article four regional integration processes of developing countries are comparatively analyzed: Andean Community (CAN), Southern Common Market (MERCOSUR), Southern African Development Community (SADC) and Economic Community of West African States (ECOWAS). It is argued that regional negotiations are based on the consolidation of agendas, for which the actors' dominant strategy is cooperation. Such processes occur through coordination games, with a view to defining a "point of coordination" between the preferences of the member states of the regional agreements. The conformation of regional agreements regarding electric energy is discussed in the four cases, aiming to demonstrate that the preferences of the Member States end up establishing different formats in relation to regional integration and state regulation. Its central object is regional integration and its variations. The electric energy theme is only an empirical reference for the analysis on screen.

Keywords: Regional Integration; Coordination Games; Developing Countries; Energy.

Introdução

Como variam os acordos regionais celebrados por países em desenvolvimento? Esta é a pergunta que informa a construção deste artigo. As pesquisas empíricas, bem como as proposições teóricas acerca do processo de integração regional, são, ainda, a despeito do crescente número de casos, uma das grandes lacunas no campo das Relações Internacionais. O paradigmático caso europeu tem fundamentado tanto as proposições teóricas quanto a prescrição de políticas para a integração, o que acaba por conferir a esse processo condição de parâmetro para a construção de outros processos de integração regional (Schmitter 2010).

Sabe-se, no entanto, que nem sempre as teorias de integração regional, construídas a partir do caso europeu, *viajam bem* (Malamud 2011). As especificidades de processos de integração ocorridos em outras regiões não são apreendidas adequadamente por teorias eurocêntricas e variáveis importantes para a explicação de tais processos podem estar ausentes de tais modelos, como, por exemplo, a variável *sistema de governo*, crucial para o entendimento da configuração imprimida ao MERCOSUL (Malamud 2011).

A proposição central deste artigo é a de que processos de integração regional devem ser analisados tendo por referência a lógica que informa os problemas de ação coletiva (Kurrild-Klitgaard 1997) referentes a temas de interesse dos países-membros. Agendas como preservação ambiental, integração energética, segurança





pública e externa, comércio, dentre outras, trazem aos Estados diferentes dilemas de ação coletiva. No que se refere ao objeto deste artigo, o dilema em tela relaciona-se às dificuldades e, no limite, à impossibilidade de cada país prover o bem público, energia elétrica, especialmente de fonte hídrica, sem o recurso à cooperação. A superação desses dilemas significa que os Estados viabilizaram a cooperação e, como resultado, celebraram acordos formais relativos a essas agendas. Assim, o processo de integração regional é o somatório de acordos formais referentes a cada uma dessas agendas.

A estratégia analítica escolhida no âmbito deste artigo privilegiou a análise comparada dos quatro agrupamentos, uns com os outros, em detrimento de descrições pormenorizadas de cada um desses blocos, tendo em vista os objetivos de, a partir de parâmetros bem definidos, realizar uma comparação sistemática que permita identificar semelhanças e diferenças nas estruturas institucionais desenvolvidas pelos quatro blocos, com vistas a construir acordos referentes à agenda de energia elétrica, a partir de condições de acesso muito distintas a esse recurso. Por este motivo, o artigo toma como referencial empírico, exclusivamente, os documentos formais que resultam do processo decisório voltado para a integração regional no setor da energia elétrica. O que interessa analisar é a capacidade estatal construída, a partir da celebração de tais acordos e tratados, de institucionalizar, no nível regional, a cooperação entre os Estados sob análise.

Vale ressaltar ainda que, por contraste com a integração europeia, que tem avançado na construção de instituições supranacionais e multitemáticas, como a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu, os processos de integração examinados neste artigo se traduzem em instituições intergovernamentais e recortadas em áreas temáticas específicas. A construção de um eficiente e moderno setor de infraestrutura é uma agenda importante para países em desenvolvimento, tanto internamente quanto no âmbito regional. Nos últimos anos, as elevadas taxas de crescimento econômico obtidas por muitos países desses blocos incrementaram a demanda por energia, sem o correspondente aumento da oferta. Contudo, o aspecto comum ao setor de infraestrutura se refere aos elevados níveis de investimento, sua demanda por escala, seja de produção ou consumo e, acima de tudo, sua importância estratégica para o desenvolvimento.

O artigo contém quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira apresenta o modelo de análise utilizado. A segunda descreve a configuração dos blocos em termos de estruturas institucionais responsáveis pelos





processos decisórios. A terceira seção examina as estruturas regionais relativas à agenda de energia. A conjugação dessas duas últimas seções permite analisar, na quarta seção, similaridades e diferenças entre esses blocos e as relações entre as particularidades de cada um deles e os designs específicos, encontrados em cada bloco, para a integração no setor de energia elétrica. As considerações finais apontam os achados deste artigo e sugerem novos desdobramentos desta agenda de pesquisa.

Integração Regional e Dilemas de Ação Coletiva

Processos de integração regional envolvem necessariamente dilemas de ação coletiva. As agendas levadas às mesas de negociação são traduções dos interesses/preferências dos países membros, relativamente a cada tema em discussão, bem como de seus recursos materiais e políticos, os quais — interesses/preferências e recursos — são apresentados e confrontados no âmbito do processo decisório relativo a cada *issue-area*. Inicialmente, poder-se-ia supor a presença de similaridades socioeconômicas e políticas entre países em desenvolvimento do continente sul-americano e da África Subsaariana e, daí, derivar a existência de semelhanças nos processos de integração regional da Comunidad Andina de Naciones⁴ -CAN-, do Mercado Comum do Sul — MERCOSUL⁵ —, da Southern African Development Community⁶ — SADC — e da Economic Community of West African States⁷ — ECOWAS — no que se refere aos tópicos a serem negociados e à evolução desse processo para cada bloco.

No entanto, em se tratando de interconexão hidrelétrica, empiria em tela, pode-se observar a presença de diferenças marcantes entre os países membros dos diferentes blocos. A tabela 1 mostra as variações no acesso à eletricidade que atravessam esses países. Tais variações justificam a escolha dessa empiria — a interconexão hidrelétrica — para a averiguação das diferenças entre os processos de integração regional aqui estudados.

4 Bolívia, Colômbia, Equador e Peru.

5 Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

6 África do Sul, Angola, Botsuana, República Democrática do Congo, Lesoto, Madagascar, Malawi, Maurícia, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

7 Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné-Bissau, Guiné, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo.



**Tabela 1 — Acesso à eletricidade (% da população)⁸**

Ano	Ecowas	Sadc	Can	Mercosul
1990	12,48	23,65	73,86	90,44
1995	18,32	27,53	77,97	91,52
2000	25,61	31,88	82,77	95,02
2005	29,02	36,40	84,52	97,10
2010	34,07	40,69	91,67	98,59
2015	41,50	46,16	95,60	99,64
2016	43,65	47,81	96,71	99,60

Fonte: Elaborado pelas autoras com dados do World Bank. n.d.

Argumenta-se, aqui, que as diferenças de acesso à eletricidade (Tabela 1) decorrem, fundamentalmente, de variações nas capacidades estatais dos países membros de tais agrupamentos. Segundo Evans (1993), capacidade estatal é a *capacidade de ação do Estado*⁹. Interessam a este artigo, especialmente, as capacidades fiscal/alocativa¹⁰ e administrativa/de implementação¹¹. Os países com menores capacidades estatais para a provisão independente dos serviços de energia para as suas populações terão interesses/preferências mais intensas por soluções regionais desses problemas, ainda que renunciando ao exercício de regulação estatal da provisão de tais serviços. Por consequência, o problema será tratado no âmbito dos agrupamentos regionais, cujas instituições ficarão responsáveis pelo controle e acompanhamento da provisão do serviço por atores do mercado.

Não obstante, apesar das diferenças entre os membros desses acordos regionais relativamente ao acesso de suas populações à eletricidade, eles enfrentam os mesmos problemas de ação coletiva. A escassez de tais recursos, nos países membros do ECOWAS e do SADC, expressiva da baixa capacidade desses Estados em resolvê-la, agudiza tais problemas, colocando o tema do acesso a recursos energéticos em um ponto elevado na hierarquia de prioridades dos *decisores* desses agrupamentos.

8 O Banco Mundial não especifica, na base de dados, quais as fontes de energia foram consideradas para compor a variável “acesso a eletricidade”. A definição dessa variável na base de dados é “is the percentage of population with access to electricity. Electrification data are collected from industry, national surveys and international sources”. (World Bank n.d.)

9 Há uma extensa literatura sobre *capacidades estatais*. Ver, a respeito, Cingolani 2013.

10 *Fiscal Capacity emphasizes the state's power to extract resources from the society, mainly in the form of tax. Occasionally, it also refers to the efficiency of government spending (e. g. Dincecco 2011)* (Cingolani 2013, 28).

11 *The administrative capacity of the state is rooted in the Weberian tradition regarding the modern state and the existence of a professional and insulated bureaucracy (e. g. Weber 1978)*. (Cingolani 2013, 28).





Problemas de ação coletiva são objetos da “Teoria dos Jogos” (Martin 1992, 1998; Mello 1997), verificando-se duas situações clássicas para definir esses dilemas: **jogos de coordenação** e **jogos de colaboração**. No primeiro caso, supõe-se que atores preferem cooperar, sendo essa a estratégia dominante. Como suas preferências não são coincidentes, a cooperação é resultado da barganha política visando converter um “eixo de coordenação” em um “ponto de coordenação”, ou seja, na celebração do acordo (Snidal 1985; Stein 1982). Nos jogos de colaboração, do tipo *dilema do prisioneiro*, relativos a agendas como comércio e segurança, as preferências dos atores são pela não cooperação e a celebração dos acordos só se torna factível se houver *incentivos seletivos* (Olson 1999) que alterem esse comportamento, seja pela punição aos dissidentes, seja pela oferta de recompensas.

Se o problema de ação coletiva é similar, as estruturas institucionais desenhadas para enfrentá-lo podem ser diferentes. Conforme mencionado, o caso europeu tem sido considerado um paradigma em função das estruturas institucionais criadas. Muitas vezes, a não observância desse “modelo” tem sido interpretada como “falha” no processo de integração. Defende-se, neste artigo, que essas estruturas variam, para cada agenda e para cada bloco, conforme os interesses dos países membros, a partir de suas condições históricas, econômicas, políticas e sociais.

A ratificação de um acordo regional sobre eletricidade pode dar a segurança jurídica necessária para que empresas públicas e privadas, governos e demais atores invistam em projetos transfronteiriços, de forma a possibilitar, por exemplo, que a eletricidade gerada em um país seja consumida em outro, que haja acesso irrestrito de pessoas e empresas ao território alheio, compatibilidade técnica entre geração e distribuição, dentre outros, sendo necessária, para sua efetivação, a celebração, pelos participantes, de acordos formais.

Essa configuração do problema de ação coletiva permite avaliar as contribuições e o formato que as instituições regionais apresentam para a cooperação entre Estados, especificamente no setor hidrelétrico. O primeiro aspecto institucional a ser analisado se refere aos mecanismos que contribuiriam para alcançar o ponto de coordenação dos participantes. Como a estratégia dominante é cooperar, a estrutura institucional precisa, sobretudo, prover informações aos Estados. Snidal (1985) considera ser a convenção o *design* ideal para equacionar o jogo de coordenação e afirma que a estrutura deve ter baixos níveis de institucionalização, já que suas funções básicas visam facilitar as escolhas, interpretações e a observância de uma convenção particular. Além disso, essa estrutura deve prover informações sobre preferências e políticas dos Estados e ser um fórum para a resolução dos





problemas de barganha. Não há, assim, incentivos para criação de instituições supranacionais ou de mecanismos de *enforcement*, já que, alcançado o ponto de convergência das preferências, nenhum ator tem motivações para desertar.

Cabe ressaltar, ainda, seguindo Martin e Simmons (1998), que instituições internacionais são simultaneamente causa e efeito das escolhas dos Estados. Os Estados escolhem o *design* institucional que melhor se adequa à solução de seus dilemas de ação coletiva. Uma vez escolhidas, as instituições moldarão seus comportamentos (Martin e Simmons 1998). O *design* institucional é, portanto, o resultado de escolhas dos Estados nas agendas de cooperação.

Essa adequação do *design* institucional às preferências dos atores pode levar os Estados a formalizarem diferentes tipos de acordos internacionais: memorandos de entendimento, acordos-quadro, protocolos ou tratados. O formato a ser utilizado depende das preferências e, mais importante, dos estágios de negociação ao longo do “eixo de coordenação”. Um memorando de entendimento pode ser o formato institucional possível e desejado pelos atores diante de preferências dadas. Em contrapartida, é possível que um tratado, que implica maior grau de compromisso dos participantes, seja ratificado nas fases iniciais das negociações.

A partir desses elementos, o argumento ora desenvolvido reside na compreensão de que as agendas de saúde, educação, infraestrutura em geral, e eletricidade em particular, são claramente configuradas nos moldes de um jogo de coordenação, sendo o processo de negociação política elemento essencial para fazer convergirem as preferências dos participantes para um determinado ponto de coordenação. Essas preferências determinam as estruturas institucionais constituídas por cada um dos blocos que, por um lado, negociam os termos dos acordos e por outro dão prosseguimento na condução e consolidação da agenda.

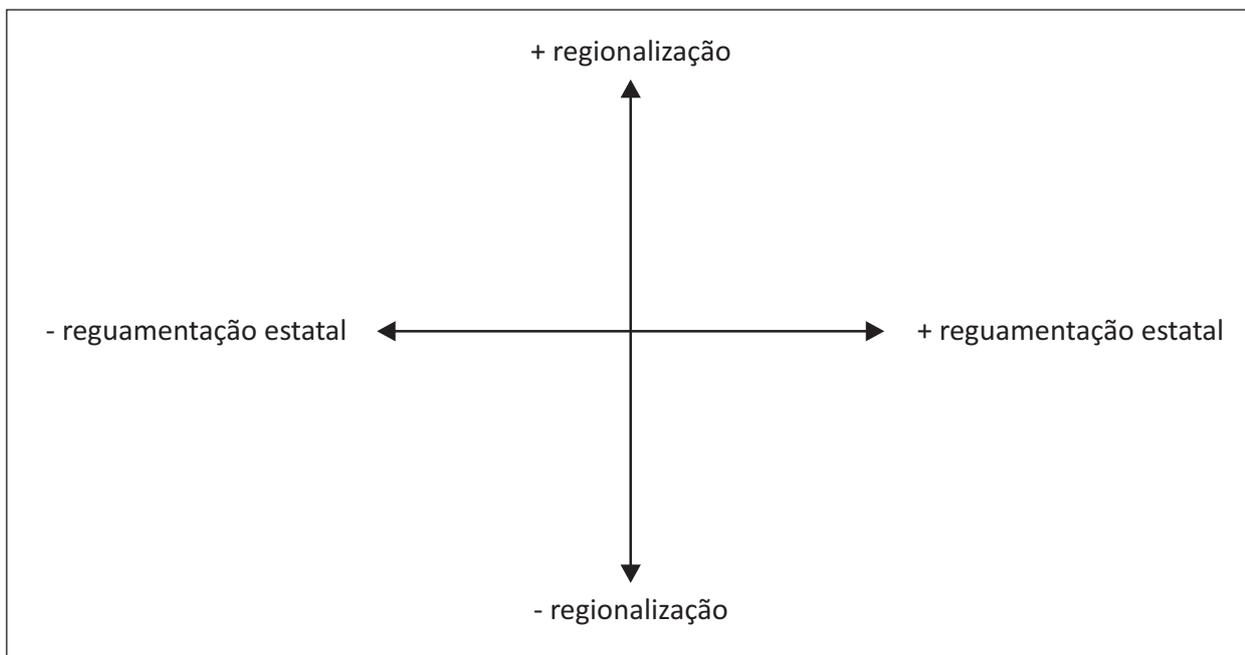
Vale ressaltar, ainda, que as preferências — e os recursos — dos atores em interação estratégica estão relacionados a dois diferentes, ainda que entrelaçados, eixos de coordenação. O primeiro se refere ao grau de institucionalização que tais atores estão dispostos a conferir à cooperação entre eles, em cada agenda específica, mais institucionalização significando mais regulação pelo Estado. E, inversamente, menos institucionalização significando maior escopo para a ação não regulada das forças de mercado. O segundo eixo se refere ao grau de regionalização/harmonização da política pública objeto da cooperação, o que implica consideração obrigatória do conceito de soberania, que, segundo Locke (1978), é absoluta, porém divisível em áreas. Tal questão, então, remete ao desafio de encontrar, para cada agrupamento regional, o **ponto de coordenação** que expresse a combinação





adequada, para cada contexto, entre o grau de institucionalização e o grau de regionalização acordados para o tema da energia elétrica. A figura 1 apresenta graficamente o modelo de análise aqui desenvolvido:

Figura 1 — Modelo de análise



Fonte: Elaboração das autoras

Estruturas Institucionais e processos decisórios

As posições dos países nos eixos *institucionalização* e *regionalização/harmonização da política pública* serão utilizadas como parâmetros para a análise comparativa em tela, considerando o *ponto de coordenação* que viabiliza a cooperação. No eixo institucionalização, as variações serão observadas a partir das seguintes categorias analíticas: 1) agências regionais com poder de agenda, ou seja, aquelas constituídas, em geral, por Chefes de Estado e/ou de governo, no primeiro nível, e por ministros de Relações Exteriores, no segundo nível¹²; 2) agências regionais de negociação entre os países membros, ou seja, aquelas constituídas, em geral, por ministros da área temática específica, no caso a de eletricidade.

¹² O arranjo institucional do MERCOSUL é a exceção relativamente a esta regra já que, geralmente, as reuniões das agências do primeiro nível são compostas por ministros das Relações Exteriores e as do segundo nível por ministros da Fazenda e presidentes de Bancos Centrais. Não obstante, os chefes de Estado podem se reunir ou participar destas agências e determinar as agendas em discussão.





Os graus de institucionalização das agências e das regras decisórias variam entre os agrupamentos investigados. Relativamente:

- 1) às agências regionais com poder de agenda, interessa verificar o protagonismo de Chefes de Estado e de governo: maior a presença de chefes de Estado e de governo, maior o grau de institucionalização;
- 2) às agências regionais de negociação, mais específica a estrutura de negociação, para cada agenda, maiores as chances de incremento nos graus de regionalização/harmonização da política.

Seguem-se a descrição e a análise de cada agrupamento regional à luz dessas categorias analíticas. Ao final desta seção, será realizada a comparação entre os graus de institucionalização dos agrupamentos relativamente à política estudada.

No acordo constitutivo da Ecowas (1975), a instância máxima decisória é a Autoridade de Chefes de Estado e Governo, seguida pelo Conselho de Ministros, a Secretaria Executiva, o Tribunal da Comunidade e quatro comissões técnicas especializadas: 1. Comércio, aduana e pagamentos; 2. Agricultura, indústria e recursos naturais; 3. transporte, telecomunicações e energia e 4. questões sociais e culturais.

Essa estrutura se manteve até 1996, quando os membros da ECOWAS redefiniram as comissões especializadas, estabelecendo, assim, as prioridades do bloco. Destaque-se a comissão de agricultura, indústria e recursos naturais que agora se divide em duas: uma para tratar de alimentação e agricultura e outra para questões relativas à indústria, ciência, tecnologia e energia. Ressalte-se que o tratado de 1975 e sua revisão (1993) detalham os compromissos assumidos pelos Estados membros relativamente à cooperação nessas agendas e que essas comissões especializadas tratariam de operacionalizar os compromissos assumidos naqueles tratados (Ecowas 1993). Assim, para cada área temática foi designada uma comissão e definido um conjunto de compromissos assumidos. No caso da energia, tem-se a Reunião de Ministros de Energia, instância de monitoramento e proposição de ações cooperativas (Ecowas 2003).

Conforme estabelecido no acordo, cada Comissão deverá submeter suas propostas ao Conselho de Ministros e, mais importante, “assegurar a harmonização e coordenação de políticas nacionais e a promoção de programas, projetos e atividades de integração” (Ecowas 1993, 5)¹³. Em 2007, a Secretaria Executiva foi transformada na Comissão da ECOWAS, composta por departamentos responsáveis

13 (...) ensure the harmonisation and co-ordination of national policies and the promotion of integration programmes, projects and activities (...).





pelas áreas temáticas definidas no acordo constitutivo do bloco e sua revisão, sendo um desses departamentos o de energia, responsável por fornecer a expertise técnica em energia e pelo desenho e implementação de projetos técnicos para a região, conforme decidido pelo Presidente (Ecowas, n.d.) Esse departamento disponibiliza informações sobre projetos de energia em execução entre os países membros e estabelece prioridades a serem avaliadas.

Além dessa estrutura institucional, os membros da ECOWAS criaram, nos anos 1980 e 1990, diversas agências especializadas, duas delas relativas ao setor de energia: West African Power Pool (WAPP — 1999), ECOWAS Regional Centre for Renewable Energy and Energy Efficiency (ERERA — 2008). Essas agências compõem a estrutura do bloco e, portanto, têm suas regras, princípios e metas definidos pelo Conselho de Ministros da ECOWAS. O ministro encarregado dos assuntos da ECOWAS do país cujo chefe de Estado foi nomeado presidente da Autoridade de Chefes de Estado e Governo é automaticamente o Presidente do Conselho de Ministros, da Comissão e preside as demais reuniões estatutárias do bloco, como os comitês técnicos.

A estrutura institucional da SADC é composta por: Cúpula de chefes de Estado e governo, que se reúne pelo menos uma vez por ano; Órgão sobre Política, Defesa e Segurança, o Tribunal da SADC; Conselho de Ministros (relações exteriores, economia e correlatos) responsável pela supervisão e monitoramento da agenda regional; e Comitês Ministeriais Setoriais, compostos pelos ministros dos países membros, nas respectivas áreas temáticas, sendo uma delas a de Infraestrutura e Serviços, que trata da energia. Finalmente, tem-se a Secretaria Executiva, cujas funções são propor, planejar e executar as agendas da SADC. Seu Secretário Executivo Adjunto tem a função de promover, executar e avaliar os acordos regionais relativos à infraestrutura em geral e à energia em particular (Sadc, n.d.). Esse Secretário Executivo Adjunto é responsável pela Diretoria de Infraestrutura e Diretoria de Serviços, e é o “presidente” da Southern African Power Pool- SAPP-, criada em 1995, que atualmente é composta por 16 empresas, estatais e privadas, que geram e distribuem energia para os países da SADC. Mensalmente, essa agência reporta as condições do mercado regional de energia, com os volumes e preços comercializados.

Na América do Sul, o MERCOSUL foi constituído em 1991, por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A Venezuela aderiu ao bloco em 2011 e a Bolívia está em fase de ascensão ao bloco. A estrutura institucional do bloco é composta por:

1. Conselho do Mercado Comum — CMC — órgão máximo de decisão, composto





pelos ministros das relações exteriores dos países membros; 2. Grupo do Mercado Comum — GMC — órgão decisório executivo, responsável por fixar os programas de trabalho, e por negociar acordos com terceiros em nome do bloco, por delegação expressa do CMC. O GMC se pronuncia por Resoluções, e está integrado por representantes dos Ministérios de Relações Exteriores e de Economia, e dos Bancos Centrais dos Estados Parte; 3. Comissão de Comércio do MERCOSUL; 4. Comissão Parlamentar Conjunta; 5. O Foro Consultivo Econômico Social; 6. Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM), 7. Secretaria do MERCOSUL.

Tanto o CMC quanto GMC contam com instâncias especializadas em diferentes agendas. Por exemplo, a Reunião de Ministros de Minas e Energia é vinculada ao CMC e os Sub- Grupos de trabalho vinculados ao GMC, este último composto por especialistas nas áreas temáticas em discussão.

A estrutura institucional da CAN (1969) é composta por: Conselho Presidencial Andino; o Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores; a Comissão da Comunidade Andina; a Secretaria Executiva; o Tribunal, o Parlamento, dentre outros. A Comissão Andina é composta por um representante de cada país e trata essencialmente das questões relativas ao comércio entre os membros.

A proposição e o acompanhamento das iniciativas no âmbito regional são realizados pela Comissão e pela Secretaria Geral, que podem propor a criação de comitês e conselhos, compostos por especialistas, dos governos ou não, de forma a ter assessoria técnica. Os Comitês Assessores são compostos por ministros ou secretários de Estado dos países membros, têm caráter permanente e subsidiam o Conselho de Ministros de Relações Exteriores, a Comissão e a Secretaria. Por fim, a Secretaria pode constituir Grupos Assessores *ad hoc* ou Reunião de Especialistas, de caráter temporário, para subsidiar suas decisões.

A estrutura de governança para o setor de energia da CAN é composta pelo Comité Andino de Organismos Normativos y Organismos Reguladores de Servicios de Electricidad — CANREL —, que propõe as normativas para o setor, a serem ratificadas pela Comissão da Comunidade Andina. A Comissão é composta por um representante de cada país (normalmente ministros de comércio ou de integração), cuja presidência é exercida pelo representante do país que exerce a presidência da CAN. Aprovada uma resolução, cabe à secretaria executiva da CAN criar as condições para implementar e monitorar o que foi acordado.

Considerando que a estratégia dominante dos Estados nas negociações de energia é a cooperação, e que as negociações se prestam a converter o eixo de coordenação em um ponto de coordenação, torna-se relevante analisar como os





Estados, em um primeiro momento, decidem iniciar o processo de negociação e, em um segundo momento, estabelecem os termos dos acordos que dão prosseguimento na condução e consolidação da agenda.

Pode-se considerar que a decisão relativa a quais agendas serão negociadas é atribuição da instância máxima de cada um dos blocos. À exceção do MERCOSUL, nos demais blocos essa instância é composta por chefes de Estado e de governo, que se reúnem pelo menos uma vez ao ano.

Quadro 1 — Estruturas institucionais regionais voltadas à agenda de energia elétrica

	ECOWAS	SADC	MERCOSUL	CAN
Agências regionais com poder de agenda 1º. nível	1. Autoridade dos chefes de Estado e governo;	1. Autoridade dos chefes de Estado e governo	1. Conselho do Mercado Comum, composto por ministros de Relações Exteriores	1. Conselho Presidencial Andino
2º. nível	2. Conselho de Ministros	2. Conselho de Ministros	2. Grupo do Mercado Comum	2. Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores
Agências regionais de negociação entre os membros do agrupamento	1. Comissão de indústria, ciência, tecnologia e energia 2. Comissão da ECOWAS 3. Departamento de Infraestrutura 4. WAPP 5. ERERA	1. Comitês Ministeriais Setoriais — Infraestrutura e serviços 2. Secretaria executiva 3. Secretaria Executiva Adjunta: Integração Regional 4. SAPP	1. Reunião de Ministros de Minas e Energia 2. Sub-Grupos de trabalho — (SGT.9)	1. Secretaria Executiva 2. Comitês Assessores — Ministros de Energia 3. Comité Andino de Organismos Normativos y Organismos Reguladores de Servicios de Electricidad — CANREL 4. Grupo Assessores <i>ad hoc</i> ou Reunião de Especialistas

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de diversos documentos dos blocos referenciados no texto acima.





A classificação dos graus de institucionalização será feita considerando-se três posições: ALTA, MÉDIA e BAIXA. O exame do Quadro 1 permite classificar os quatro agrupamentos no eixo respectivo da seguinte forma: ECOWAS, SADC e CAN contam com agências com poder de agenda formadas por chefes de Estado e de Governo e, no segundo nível, por ministros de Relações Exteriores. Porém, no MERCOSUL, as agências dos níveis um e dois são compostas por Ministros de Relações Exteriores.

Estabelecidas as agendas, é necessário que especialistas da área sejam convocados para iniciar o processo de negociação e construir as bases dos acordos. Nos quatro blocos existe essa instância institucional formada por especialistas na área de energia. Contudo, na ECOWAS e na SADC essa estrutura é permanente e está definida nos acordos constitutivos dos blocos. No MERCOSUL e na CAN essa instância está presente, mas tem caráter de assessoria às instâncias superiores, sendo que, no MERCOSUL, as reuniões podem (porém não são compulsórias) ocorrer por ocasião das reuniões do CMC e, na CAN, quando solicitadas. Vale sublinhar que essas instâncias são compostas pelos ministros de Minas e Energia dos países membros. Novamente, à exceção do MERCOSUL, os demais blocos têm uma Secretaria Executiva com poder de agenda, a despeito do fato de que também executam e monitoram o desenvolvimento da agenda.

Na ECOWAS e na SADC, a institucionalização da agenda é mais efetiva na medida em que, subordinados à Secretaria Executiva (Comissão da ECOWAS), encontram-se o Departamento de Infraestrutura (ECOWAS) e a Secretaria Executiva Adjunta: Integração Regional (SADC). Suas funções são propor, monitorar e viabilizar a implantação de acordos regionais de energia elétrica. Por fim, nesses dois blocos há também as organizações — WAPP e SAPP — que agregam as empresas de energia públicas e privadas dos países membros, viabilizando o monitoramento do setor. Observe-se que ambas estão sujeitas às regras da ECOWAS e da SADC e que seus presidentes são nomeados pelo Conselho de Ministros.

Portanto, considerando as características das agências regionais com poder de agenda e, também, aquelas agências de negociação, pode-se afirmar que ECOWAS e SADC apresentam ALTO grau de institucionalização, CAN apresenta MÉDIO grau de institucionalização e o MERCOSUL, BAIXO grau de institucionalização.





A agenda de energia nos blocos regionais

À exceção da CAN, o mais antigo dos quatro blocos, os demais, já no início do processo de integração regional, contemplaram em suas negociações a agenda de energia.

Quadro 2 — Os acordos de energia

Acordo Regional	Normativa para o setor de energia	Ano
ECOWAS	Energy Policy of ECOWAS	1982
	Protocol of Energy	1993
	Master Plan	1999
	ECOWAS Energy Protocol	2003
	Revised Master Plan	2005
SADC	Protocol of Energy	1996
	SADC Energy Cooperation Plan and Strategies	1996
	SADC Energy Action Plan	1997 e 2000
MERCOSUL	Diretrizes de política energética- GMC	1993
	Pauta negociadora	1996
	Memorando de entendimentos	1998
	Reunião de Ministros	2000
	Acordo-Quadro	2005
CAN	Marco General	2002
	Suspensão do Marco Geral	2009
	Autorização acordos bilaterais	2011
	Marco Regulatório para a Interconexão Sub-regional de Energia	2017

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de diversos documentos dos blocos referenciados no texto abaixo.

Os membros da ECOWAS ratificaram seu Protocolo de Energia em 2003, cujo objetivo é extremamente claro e visa “[...] estabelecer um quadro legal para promover a cooperação no longo prazo no domínio da energia,... objetivando aumentar o investimento no sector da energia e aumentar o comércio de energia na região da África Ocidental”¹⁴ (Ecowas 2003, 9). O preâmbulo do protocolo se baseia no reconhecimento da necessidade de investimentos no setor. Assim,

14 establishes a legal framework in order to promote long-term co-operation in the energy field, ... with a view to achieving increased investment in the energy sector, and increased energy trade in the West Africa region” (Ecowas 2003, 9).





o eixo central do Protocolo é estruturado com vistas a dar condições para que empresas multinacionais e investidores desenvolvam suas atividades nos países membros do bloco. Entre os oito capítulos do Protocolo, o primeiro trata das definições e do propósito do acordo, o segundo, mais longo, trata do comércio, definido como o compromisso de que “todos trabalharão para promover acesso ao mercado internacional de material de energia e produtos e equipamentos de energia relacionados em termos comerciais e, em geral, para desenvolver um mercado de energia aberto e competitivo” (Article 3, Ecowas, 2003). As cláusulas desse capítulo e do subsequente são relativas às garantias de trânsito de pessoas, materiais e produtos, promoção e proteção aos investimentos, compensação por perdas, expropriação, taxaço, empresas estatais, dentre outras, visando atrair e dar garantias a empresas e investidores internacionais. Por fim, esse protocolo prevê a constituição e define as atribuições da Reunião de Ministros de Energia da ECOWAS, como a instância de implementação dos termos acordados no protocolo.

Observe-se que os membros da ECOWAS formularam planos de desenvolvimento do setor elétrico regional antes mesmo de ratificarem esse protocolo em 2003. Já em 1999, os ministros de energia entendiam que o setor deveria se pautar pelos mecanismos de mercado e propuseram: 1. um plano diretor para o desenvolvimento de instalações de produção de energia e interconexão de redes elétricas; 2. criação de uma estrutura de coordenação para energia na região; 3. elaboração de um plano de ação para o desenvolvimento de projetos energéticos economicamente viáveis; 4. maior participação do setor privado no desenvolvimento de infraestruturas de produção e transmissão (Ecowas 1999). Como se verá, em linhas gerais, tais sugestões foram acatadas pela cúpula do bloco. A criação do West African Power Pool- WAPP aconteceu ainda em 1999 e sua estruturação, funcionamento e o reconhecimento como agência especializada da ECOWAS aconteceram em 2006.

Já o acordo constitutivo da SADC, de 1992, estabeleceu que seu principal objetivo é promover o desenvolvimento de seus membros, os quais acordaram cooperar em um amplo leque de agendas como segurança alimentar, agricultura, infraestrutura e serviços, ciência e tecnologia, dentre outros (Sadc 1991). Com essa diretriz, cinco anos depois, os membros da SADC ratificaram o *Energy Protocol (1996)*. Os princípios gerais do protocolo explicitam a importância estratégica da energia para promover o desenvolvimento e viabilizar o crescimento econômico dos membros do bloco. O acordo se baseou no compromisso dos membros de se empenharem para harmonizar as políticas, estratégias e programas de energia da esfera nacional e regional e de cooperarem para desenvolver programas conjuntos





de pesquisa, transferência de tecnologia, de recursos humanos e materiais entre os membros, além de buscar uma padronização no desenvolvimento e na aplicação de métodos comuns de utilização de energia. Ademais, e mais importante, os países membros se comprometeram em criar um ambiente propício para o setor privado participar integralmente no desenvolvimento do setor na região (Sadc 1996).

Para além desses compromissos genéricos, esse Protocolo tem seu eixo central (artigo 4) na formatação da estrutura institucional responsável por propor planos, programas e demais estratégias para a consolidação dos termos acordados, ou seja, harmonizar políticas, desenvolver tecnologias e recursos humanos e materiais para uma “política energética regional”. Essa estrutura seria formada por uma Comissão, composta pelo Comitê de Ministros, um Comitê de Altos Funcionários e subcomitês técnicos e de ministros de energia dos países membros. Grande parte das cláusulas restantes do Protocolo se refere às funções e organização dessa estrutura institucional (Sadc, 1996).

Em dimensão mais pragmática, já em 1996, a SADC estabeleceu a *SADC Energy Cooperation Policy and Strategy*, que buscava definir parâmetros para a ação dos membros. Em 1997, o Departamento de Infraestrutura e Serviços da SADC elaborou o *Energy Action Plan*. Em 2001, ocorreu a refundação da SADC, com a repactuação de novas metas para o agrupamento e o *Regional Indicative Strategic Development Plan — RISDP —* (Sadc 2001). Esse plano contempla todas as áreas envolvidas na integração regional e traz metas e estratégias para cada uma delas, inclusive a de energia. Os projetos e metas para o setor de energia, alterados, foram incorporados em revisão do plano regional de desenvolvimento — *Regional Infrastructure Development Master Plan — RIDMP —* (Sadc 2012). Esse plano estava em elaboração desde 2007, quando a Cúpula de Chefes de Estado reconheceu a grave crise elétrica da região, ampliando as metas a serem atingidas, o que fundamentou o *Energy Sector Plan*, em 2012.

A Southern African Power Pool- SAPP (1995) — monitora as condições do mercado regional de energia. Ela é composta por 16 empresas estatais e privadas, que geram e distribuem energia para os países da SADC. Mensalmente, essa agência reporta as condições do mercado regional de energia, com os volumes e preços comercializados.

No âmbito do MERCOSUL foi ratificado, em 2005, um Acordo-Quadro, instrumento genérico que possibilita aos seus membros celebrarem acordos sub-regionais ou bilaterais definidos a partir dos parâmetros nele estabelecidos. Esse documento contém apenas três capítulos. O primeiro define o propósito de:





“contribuir para avançar na integração energética regional em matéria de sistemas de produção, transporte, distribuição e comercialização nos Estados Partes, a fim de garantir os insumos energéticos e de gerar as condições para minimizar os custos das operações comerciais de intercâmbio energético entre os mencionados Estados” (Mercosul 2005).

O segundo capítulo trata da “Cooperação Regional” e prevê: 1) que as partes buscariam identificar atividades de intercâmbio, projetos e obras de infraestrutura energética a serem executadas de forma conjunta; 2) a execução de acordos regionais, sub-regionais ou bilaterais de interconexão no segmento de energia. Com esse formato, o acordo não prevê nenhum mecanismo ou instituição incumbido de operacionalizar ou propor alteração na estrutura do setor de energia na região. Ações nesse sentido seriam conduzidas de forma bilateral ou sub-regional pelos governos dos países interessados.

A conformação desse acordo se inicia em 1993, dois anos após a criação do MERCOSUL, quando foram aprovadas as Diretrizes de Políticas Energéticas no MERCOSUL (Mercosul 1993). As negociações dessas Diretrizes não lograram êxito, de forma que, em 1996, o Grupo do Mercado Comum aprovou Pautas Negociadoras do Subgrupo N° 9 — Energias (Mercosul 1996). Em 1998, o Conselho de Mercado Comum (CMC) aprovou um memorando de entendimento, que traz as bases de um mercado regional de energia (Mercosul 1998). Em 2000, o CMC criou a Reunião de Ministros de Minas e Energia (Mercosul 2000), para propor os termos do *Acordo-Quadro sobre Complementação Energética Regional*, aprovado em 2005.

Não foram identificados projetos de cooperação energética regional entre os membros do MERCOSUL. Os projetos de cooperação são majoritariamente bilaterais, mas não fazem referência ou se enquadram nos termos do Acordo-Quadro previamente estabelecido neste espaço de coordenação.

A CAN tem claramente explicitado o objetivo de construir um “*Marco General para la Interconexión Subregional de Sistemas Eléctrico*” visando organizar um mercado regional de eletricidade. Esses esforços se iniciaram em 2002, com a Resolução 536, que estabeleceu as regras para o intercâmbio de eletricidade entre os países membros, por meio de uma interconexão regional (Can 2002). Essas regras se referem à criação de mercado para o setor de energia na esfera sub-regional, com os compromissos de que os países membros “assegurariam as condições competitivas para o mercado de eletricidade, com preços e tarifas que reflitam os custos econômicos eficientes, evitando práticas discriminatórias e abusos da posição dominante” (Can 2002, 3). Os países membros se comprometeriam a





alterar suas normativas nacionais, de forma a promover uma harmonização em matéria de operações de interconexões e de transações comerciais de eletricidade.

Essa resolução foi suspensa em 2009, e em 2011 a questão energética se torna regulada por acordos bilaterais¹⁵. Enfim, em 2017, diferentemente dos demais blocos analisados, os membros da CAN definiram um *Marco Regulatório para a Interconexão Sub-regional de Energia*, sinalizando a existência prévia de um mercado de energia e a necessidade de apenas criar as bases para o que denominam “Mercado Andino Elétrico Regional” (MAER), visando otimizar excedentes elétricos de cada país, aproveitar a complementaridade e a disponibilidade de recursos energéticos, o acesso livre, transparente e recíproco das informações do mercado e daquelas necessárias para o planejamento dos demais países. Essa Decisão da CAN estruturou o chamado “Mercado Andino Regional de Curto Prazo” para estabelecer as regras, ou seja, preços, (baseados nas curvas de oferta e demanda regional por energia), os operadores regionais, responsáveis por coordenar e viabilizar as Transações Internacionais de Eletricidade — TIR. Além disso, tal decisão estabelece que a secretaria geral da CAN deveria, mediante proposições da CANREL, elaborar o Regulamento Operativo, o Regulamento Comercial e o Regulamento de designações, funções e responsabilidades do Coordenador Regional.

Também no caso da CAN, há um longo processo de negociação com avanços e retrocessos visando um acordo regional de energia. No início dos anos 2000, delegados dos organismos reguladores dos países membros fizeram uma primeira proposta de harmonização dos marcos normativos existentes em cada país (Can 2002), da qual derivaram os “*Principios normativos necesarios para armonizar los marcos legales y regulatorios*” (Can 2002). Surpreendentemente, algumas semanas depois, os ministros de energia já tinham uma proposta de acordo e em dezembro de 2002, o Conselho Presidencial Andino ratificou o *Marco General para la Interconexion Subregional de Sistemas Electricos e Intercambio Intracomunitario de Electricidad*, (Decisão 536, 2002), para abrigar a execução de projetos já definidos bilateralmente por Colômbia e Equador. Contudo, o CANREL propôs suspender esse e aprovar um regime transitório capaz de abrigar as atividades existentes entre Colômbia e Equador. Esse regime transitório foi oficializado pela Decisão 720 (2009) da Comissão da Comunidade Andina e deveria durar dois anos. Esperava-se que, nesse período, fosse possível estabelecer novas bases para a revisão do Marco

15 Não estão explicitados no sítio da CAN os motivos da suspensão do acordo.





Geral, o que não ocorreu e suscitou a necessidade de prorrogação do regime transitório (Decisão 757 2011), que deveria abrigar os projetos desenvolvidos pela Colômbia. Como discutido acima, somente em 2017 se tem um novo marco geral, voltado para regulamentar os projetos bilaterais existentes e dar base jurídica a outras iniciativas.

Por fim, há indicativos de que a CAN tenha alterado sua estratégia relativa ao setor de energia. Em 2011 criou uma estrutura institucional — SINEA — Sistema de Interconexão Energética Andino, para consolidar um corredor energético andino, ou seja, analisar a viabilidade real e as necessidades de adequação técnica para a interconexão energética de toda a sub-região andina. De conformação mais técnica, essa iniciativa recebeu recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento e visava subsidiar esses estudos técnicos. Contudo, a revisão do Marco Geral — Decisão 536 — ainda é o objetivo a ser alcançado, sendo essa meta explicitada em todos os documentos relativos à energia no âmbito da CAN.

É interessante observar que não há, em nenhum desses acordos, a especificação do tipo de fonte de energia, se hidrelétrica, eólica, solar, dentre outras. Os negociadores provavelmente preferiram estabelecer acordos de caráter mais genérico, para abrigar as mais diversas formas de gerar energia, conforme as possibilidades dos membros dos blocos.

A partir da conformação desses Protocolos — ECOWAS e SADC — Acordo Quadro — MERCOSUL — e Marco Regulatório — CAN, pode-se avaliar os graus de *regionalização/harmonização da política pública* em cada um dos blocos. No caso dos dois blocos africanos, os protocolos explicitam o entendimento de que caberia aos Estados-membros viabilizar as condições para a atuação de agentes de mercado, bem como estabelecer diretrizes, através dos planos estratégicos e suas revisões, para o aumento da oferta de energia na região. Uma vez que esses Protocolos foram definidos ainda nos anos 1990, pode-se considerar que os membros entenderam que alterações não seriam necessárias, uma vez que as bases para a conformação da agenda de energia estavam suficientemente explicitadas naqueles Protocolos e os membros tinham seus interesses/preferências contemplados nesses instrumentos formais. Há, assim, uma compreensão compartilhada e estruturada ao longo de décadas de que o setor se estruturaria a partir dessas bases estabelecidas. No caso da CAN, a constituição de um Marco Geral e sua revogação logo em seguida indica que o ponto de coordenação tinha bases frágeis. Contudo, a Consolidação do Marco Regulatório em anos recentes demonstra que, depois de provavelmente anos de negociação, chegou-se ao que





seria o formato da agenda para a região. Por fim, o MERCOSUL se limitou a um Acordo Quadro, sem regras específicas para os membros e que trata apenas de “princípios gerais” do que seria a agenda para a região.

Assim, ECOWAS e SADC apresentam um ALTO, a CAN um MÉDIO e o MERCOSUL um BAIXO nível de regionalização da agenda de energia.

Estruturas Institucionais regionais e os acordos de energia elétrica

Esta seção se propõe a identificar similaridades e diferenças nos arranjos institucionais da agenda de energia elétrica, nos quatro blocos. Com isso, busca-se evidenciar que não há um modelo a ser seguido — como o europeu, por exemplo, mas que a configuração da agenda resulta, tão somente, da coordenação dos interesses e preferências dos países-membros, em determinada área de política, sob certas condições institucionais, o que resulta em importantes diferenças entre eles.

Os quatro blocos ratificaram, ao longo das últimas décadas, acordos relativos à energia elétrica. Esses acordos possuem diferentes características jurídicas e impactos econômicos e resultam de processos de negociação, se configurando, portanto, como o “ponto de coordenação” da agenda em cada momento histórico. Nada impede que se renegociem o formato e os termos desses acordos. Contudo, não parece ser essa a prática mais recorrente, já que somente a CAN estabeleceu nova normativa após anulação da anterior. Esse pode ser um indicativo de que: 1. o ponto de coordenação estabelecido, em alguns casos há mais de uma década, foi negociado de tal forma que não se identificou a necessidade de alteração; e/ou 2. a agenda de energia não é prioritária, não interessando aos Estados rever os termos da cooperação estabelecida.

O segundo e mais importante aspecto a ser ressaltado se refere aos termos dos acordos. Os dois blocos africanos entenderam que a cooperação entre seus membros se pautaria no sentido de regulamentar a atuação de agentes de mercado. Esse é um resultado esperado, uma vez que, sendo compostos majoritariamente por países em desenvolvimento, os investimentos necessários para viabilizar a consolidação do setor superariam a capacidade dos Estados em realizá-la. Tais Estados não dispunham das capacidades fiscais/alocativas e administrativa/de implementação requeridas para solucionar os problemas de escassez de acesso à





energia elétrica que assolavam seus cidadãos. Ademais, fica clara a necessidade de estabelecer um marco regulatório robusto, no âmbito regional, tendo em vista o déficit de energia elétrica na região, as limitações dos Estados em resolvê-lo e o caráter estratégico deste recurso como insumo para a promoção do desenvolvimento e do bem-estar das populações desses países.

A SADC pautou suas ações na construção de estruturas institucionais, conforme estabelecido no protocolo de 1996, para conduzir a agenda. Entre os blocos analisados, a SADC é a que tem o maior número de instâncias burocráticas, a que elabora e revê planos para o setor e, mesmo contando com uma organização como a SAPP (2012), tem apresentado fracos resultados em termos de projetos “regionais” de energia elétrica. É importante observar que, na média, menos da metade da população da região da SADC tem acesso à eletricidade, sendo que na República Democrática do Congo e em Malawi, por exemplo, menos de 10% da população, ainda hoje, têm acesso à eletricidade.

Por fim, na ECOWAS, a cooperação entre os participantes visa superar as fragilidades dos países membros relativamente às capacidades de investimentos dos governos em energia diante do fato de que, na média, menos da metade da população daqueles países tem acesso à eletricidade. Os termos do Protocolo de 2003 dão as bases para a constituição desse mercado e a WAPP viabiliza essas condições, seja estruturando projetos possíveis, captando investidores e/ou gerando informações. No caso da ECOWAS, a estrutura institucional criada visa reduzir incertezas e custos de transação a que estão sujeitos os atores de mercado e regulamentar suas operações relativamente a recurso tão estratégico.

A carência de energia elétrica não constituía exatamente uma questão central para os membros dos blocos sul-americanos. Nas fronteiras entre Brasil, Argentina e Paraguai estão instaladas duas das maiores hidrelétricas do mundo — ITAIPU e Yacyretá. No caso desses dois blocos, MERCOSUL e CAN, as negociações regionais não tinham o objetivo de ampliar a oferta de energia, mas tão somente de viabilizar uma estrutura normativa capaz de abrigar eventuais atividades do setor entre seus membros. Esse é o caso das operações que já existiam entre Colômbia e Equador e entre Equador e Peru. Não se trata de criar um mercado regional de energia elétrica e, por isso, não há necessidade de estruturas institucionais que deem configuração a esse mercado. O acordo da CAN trata de regulamentar as atividades já existentes entre seus membros e para tal conta com o Comité Andino de Organismos Normativos y Reguladores de Electricidad. O MERCOSUL não estruturou instituição alguma e mantém a Reunião dos Ministros de Minas e

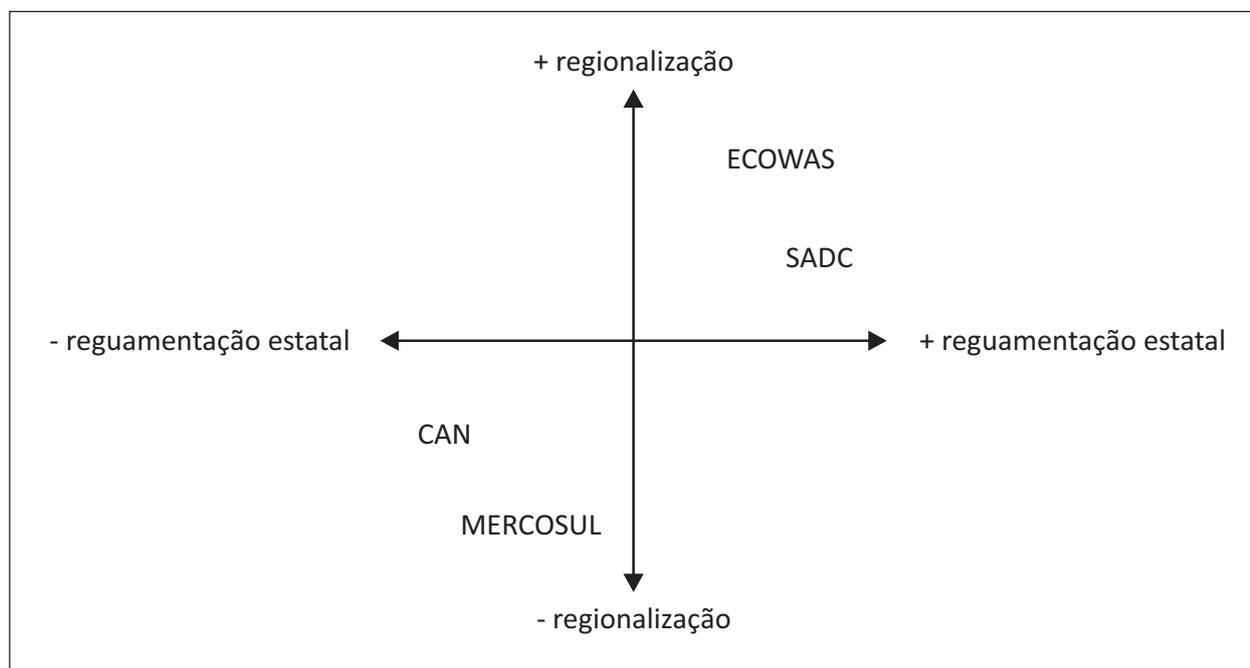




Energia como fórum de discussão da agenda. Portanto, nos casos do MERCOSUL e da CAN, a questão relacionada à provisão de serviços de energia elétrica para as populações foi resolvida pelos Estados dos países que compõem os agrupamentos, de forma independente ou por meio de acordos bilaterais.

Considerando-se, então, a intercessão entre os dois eixos analíticos de regionalização e de regulação estatal, tendo em vista a empiria estudada neste artigo, a provisão de energia elétrica, pode-se localizar os **pontos de coordenação** dos quatro agrupamentos regionais investigados de acordo com sua distribuição na figura 2, abaixo:

Figura 2: Pontos de coordenação dos quatro agrupamentos regionais



Fonte: Elaboração das autoras

Considerações finais

Este artigo apresenta um modelo analítico relativo a acordos regionais que, através da pesquisa comparada, permitisse descrever e analisar as negociações realizadas por países em desenvolvimento. O artigo se propôs a oferecer duas contribuições: a primeira e mais importante examinou como são negociadas as agendas que têm a cooperação como estratégia dominante. Há escassa literatura acerca desse dilema da ação coletiva, no qual prevalece a lógica dos jogos de coordenação. A produção tem se voltado mais para os jogos do tipo *dilema do*





prisioneiro, nos quais a deserção é a estratégia dominante, na ausência de incentivos seletivos. Em contrapartida às poucas pesquisas sobre os jogos de coordenação, há diversas agendas com essa configuração negociadas diuturnamente pelos Estados, especialmente ali onde os Estados não dispõem de capacidades fiscais/alocativas e administrativas/de implementação para garantir a provisão, de forma independente, para suas populações, de serviços essenciais, como é o caso da energia elétrica.

A segunda contribuição se refere à análise do processo de regionalização como resultado das preferências por agendas, definidas nas Cúpulas de Chefes de Estados e Governos e consolidadas em níveis burocráticos. O objetivo dos atores, neste caso, é o de converter um eixo de coordenação em um “ponto de coordenação”. Muitos analistas consideram serem essas estruturas institucionais “fracas”, dada a ausência de instituições supranacionais e de mecanismos de monitoramento ou *enforcement*, que garantam que as políticas negociadas no âmbito regional se convertam em políticas domésticas dos Estados-membros. Buscou-se argumentar, neste artigo, que a análise da integração regional nessas agendas não precisa necessariamente se basear em critérios de “força/fraqueza” das estruturas institucionais.

Se a constituição de um acordo-quadro ou de um marco geral ou, ainda, de um protocolo for suficiente para viabilizar trocas de conhecimentos, tecnologias ou para criar bases para a consolidação de um “mercado regional” de energia, os objetivos das negociações regionais já terão sido alcançados e esse será o ponto de coordenação encontrado. O artigo apresentou, ainda, um modelo para a análise de agendas temáticas específicas. Tal modelo apresenta dois eixos analíticos, o da regionalização e o da regulação estatal, como parâmetros para a análise comparativa, a partir de uma classificação composta por 3 tipos, em ambos os eixos: alta, média e baixa. Espera-se que, para além da análise da cooperação no segmento da energia elétrica, tal modelo possa contribuir para investigações de outras agendas, que foram e são negociadas por países-membros de diferentes blocos regionais. As análises relativas à convergência temporal das agendas que são negociadas no âmbito desses e de outros acordos regionais apresentam outro importante elemento para esse campo de pesquisa. As similaridades e diferenças tanto das estruturas institucionais quanto do processo de negociação das agendas que são objeto de negociação regional também podem esclarecer acerca dos objetivos e da consolidação dos acordos regionais.





Referências

- Can. 1969. Acuerdo de Cartagena. *Tratados y Protocolos*. Disponível em: < <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?link=TP> > . Acesso em: 05 jun. 2015.
- Can. 2002. *Marco general para la interconexion subregional de sistemas electricos e intercambio intracomunitario de electricidad*. Disponível em: < <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/CM%202013/12621.pdf> > . Acesso em: 05 jun. 2015.
- Cingolani, Luciana. 2013. *The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Maastricht: IPD. (Working Paper Series, n. 13).
- Ecowas, n.d. “Energy”. Disponível em: < <https://www.ecowas.int/ecowas-sectors/energy/> > . Acesso em: 7 abr. 2020.
- Ecowas. 1975. *Treaty establishing the Economic Community of West African States*. Lagos. Disponível em: < http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/351_ecowas%20treaty%20of%201975.pdf > . Acesso em: 06 jun. 2015.
- Ecowas. 1993. *Revised Treaty*. ECOWAS COMMISSION. Abuja. Disponível em: < <http://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/01/Revised-treaty.pdf> > . Acesso em: 06 jun. 2015
- Ecowas. 1999. *Forty — Fifth Session of the Council of Ministers*. Lame. Disponível em: < <http://ecodocs.ecowas.int/?s=COUNCIL+OF+MINISTERS+1999> > . Acesso 26 set, 2016.
- Ecowas. 2003. *Ecowas Energy Protocol (A/P4/1/03)*. Disponível em: < <http://www.erera.arrec.org/getattachment/3085c375-3fe8-4935-aa7d-eb6eaba923be/Documents/List/English/ECOWAS-ENERGY-PROTOCOL.aspx> > . Acesso em: 06 jun. 2015.
- Ecowas. 2005. *Revised Master Plan For The Generation And Transmission Of Electrical Energy*, Recommendation C/REC.2/01/05. Disponível em: em < <http://ugspace.ug.edu.gh/bitstream/handle/123456789/6916/2005%2053rd%20Session%20%28Jan.pdf?sequence=1> > . Acesso em 09 set. 2016.
- Evans, Peter. 1993. “O Estado como problema e solução.” *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n. 28-29: 107-156.
- Hall, Peter A., e Taylor, Rosemary C. R. 2003. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (58), 193-223. < <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010> > .
- Kurrild-Klitgaard, Peter. 1997. *Rational Choice, Collective Action and the Paradox of Rebellion*. Institute of Political Science, University of Copenhagen.
- Locke, John. 1978. Segundo Tratado sobre o Governo. 2a ed. São Paulo: Abril Cultural.
- Malamud, Andres. 2011. “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional.” *NORTEAMÉRICA*. Año 6, no 2, julio-diciembre.
- Martin, Lisa. 1992. “Interests, Power and Multilateralism.” *International Organization*, vol.46, no.4 (Autumn): 765-792.





- Martin, Lisa L e Simmons, Beth. 1998. “Theories and Empirical Studies of International Institutions.” *International Organization*, vol. 52, no. 4 (Autumn): 729-757.
- Mello, Flavia de Campos. 1997. “Teoria dos jogos e Relações Internacionais: um balance dos debates.” *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, no. 44, 2º. Semestre: 105-119.
- Mercosul. 1991. *Tratado de Assunção*. Disponível em: < http://www.tprmercosur.org/pt/docum/Tratado_de_Assuncao_pt.pdf > . Acesso em: 10 nov. 2015.
- Mercosur. 1993. Resolución 057/1993 — Directrices de Políticas Energéticas en el Mercosur. *Resoluciones 1993*. Disponível em: < [http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/60DF7003142CB70883257F090060A083/\\$File/RES_057-1993_ES_Direc.Pol%2%20A1tic.Energ.en%20el%20Mercosur_Acta_03_93.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/60DF7003142CB70883257F090060A083/$File/RES_057-1993_ES_Direc.Pol%2%20A1tic.Energ.en%20el%20Mercosur_Acta_03_93.pdf) > . Acesso em: 11 jun. 2015.
- Mercosul. 2005. *Acordo-quadro sobre complementação energética regional entre os Estados partes do MERCOSUL e Estados associados*. Disponível em: < http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/acordos%20es/44_05_ACUERDO%20MARCO%20COMPLEMT%20ENERGETICA%20MCS-EA_ES.pdf > . Acesso em: 11 jun. 2015.
- Mercosur. 1996. “Resolución 150/1996 — Pautas Negociadoras del Subgrupo de Trabajo N° 9” — Energía. *Resoluciones 1996*. Disponível em: < [http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/56BAC175E63641F083257F090060E470/\\$File/RES_151-1996_PT_SGT11.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/56BAC175E63641F083257F090060E470/$File/RES_151-1996_PT_SGT11.pdf) > . Acesso em: 11 jun. 2015.
- Mercosur. 1998. “Memorandum de Entendimiento Relativo a los Intercambios Eléctricos e Integración Eléctrica en el Mercosur.” *Decisiones 1998*. Disponível em: < <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2930/2/innova.front/decisiones-1998> > . Acesso em: 11 jun. 2015.
- Mercosur. 2000. “Reunión de Ministros de Minas y Energía del Mercosur” *Decisiones 2000*. Disponível em: < <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3189/2/innova.front/decisiones-2000> > . Acesso em: 11 jun. 2015.
- Olson, Mancur. 1999. *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: EDUSP.
- Sadc, n.d. “Directorates & Units”. Disponível em: < <https://www.sadc.int/sadc-secretariat/directorates/> > . Acesso em: 7 abr. 2020.
- Sadc. 1996. *Consolidated text of Treaty of the Southern African Development Community*. Disponível em: < http://www.sadc.int/files/5314/4559/5701/Consolidated_Text_of_the_SADC_Treaty_-_scanned_21_October_2015.pdf > . Acesso em: 05 out. 2015.
- Sadc. 1996. *Protocol on Energy — 1996*. Disponível em: < http://www.sadc.int/files/3913/5292/8363/Protocol_on_Energy1996.pdf > . Acesso em: 05 out. 2015.
- Sadc. 2001. Extraordinary Summit Communiqué Namibia — Windhoek: disponível em < http://www.sadc.int/files/1613/7243/4333/SADC_ES_Report_2011-2012_web.pdf > . Acesso em 09.set. 2016.





- Sadc. 2012. *The SADC regional infrastructure Master Plan*. Disponível em: < http://www.sadc.int/files/5413/5293/3528/Regional_Infrastructure_Development_Master_Plan_Energy_Sector_Plan.pdf > . Acesso em: 05 out. 2015.
- Sapp.2012. “Energising the region for economic development”. *Monthly Report*. November 2012 Issue No. R11-12. Disponível em: < [http://www.sapp.co.zw/docs/R11-%20November%202012%20SAPP%20Monthly%20Report%20\(2\).pdf](http://www.sapp.co.zw/docs/R11-%20November%202012%20SAPP%20Monthly%20Report%20(2).pdf) > . Acesso em: 05 out. 2015.
- Schmitter, Phillippe.2010. “A Experiência da Integração europeia e seu potencial para a integração regional.” *Lua Nova*, N. 80: 9-44.
- Snidal, Duncan. 1985. “Coordination versus Prisoners’ Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes.” *American Political Science Review*, 79(4), 923-942. doi:10.2307/1956241.
- Stein, Arthur. 1982. “Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World.” *International Organization*, 36(2), 299-324. Retrieved April 7, 2020, from < www.jstor.org/stable/2706524 > .
- Wapp. 1999. “Annual Activity Report Of The Wapp Secretary General.” *ECOWAPP*. Disponível em: < http://www.ecowapp.org/?page_id=372 . Acesso em: 06 out. 2015
- World Bank. n.d. “World Development Indicators. DataBank.” Acesso em: 7 abr. 2020. Disponível em: < <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=EG.ELC.ACCS.ZS&country=> > .





Democratização, política externa e direitos humanos: uma releitura do caso brasileiro

Democratization, foreign policy and human rights: a re-reading of the Brazilian case

DOI: 10.21530/ci.v15n1.2020.983

Pablo de Rezende Saturnino Braga¹

Resumo

A relação entre processos de democratização e a política externa é um tema bastante explorado nos campos da Ciência Política e Relações Internacionais, e o argumento deste artigo basicamente se apoia na revisão dessa literatura. No Brasil, a maior parte da literatura interpreta que a democratização teve impacto limitado nas linhas gerais da política externa brasileira. Todavia, na agenda de direitos humanos, o discurso da política externa foi reformulado para a recuperação das credenciais diplomáticas do Brasil. A democratização impulsiona a adesão dos países ao regime internacional de direitos humanos. A análise da adesão brasileira aos mecanismos de monitoramento internacional de direitos humanos demonstra, por outro lado, a lentidão dessa dinâmica, que seguiu o ritmo da natureza do processo de democratização, sem justiça de transição, e também a mudança das variáveis regionais e sistêmicas após o fim da Guerra Fria.

Palavras-chave: Processo de democratização; Política Externa Brasileira; Direitos Humanos.

Abstract

The relation between democratization processes and foreign policy is a widely explores theme in the fields of Political Science and International Relations, and the argument of this paper basically rests on the review of this literature. In Brazil, the literature interprets that democratization had limited impact on the general lines of Brazilian foreign policy. However, in the human rights agenda, the foreign policy discourse was reformulated for the recovery

¹ Doutor em Ciência Política (IESP-UERJ) e mestre em Relações Internacionais (PUC-Rio), atua como professor da graduação em Relações Internacionais da Ibmec, analista de relações internacionais da FUNAG e é pesquisador do Labmundo (IESP-UERJ). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4553-2671>; email: satbraga@gmail.com

Artigo submetido em 06/08/2019 e aprovado em 12/12/2019.





of Brazil's diplomatic credentials. The Democratization boosts the countries' adherence to the international human rights regime. The analysis of the Brazilian adherence to the international monitoring mechanisms of human rights shows, on the other hand, the slow pace of this dynamic, which followed the rhythm of the nature of the political transition, as well as the change of regional and systemic variables after the end of the Cold War.

Keywords: Democratization process; Brazilian Foreign Policy; Human Rights.

Introdução

No contexto do processo de democratização no Brasil, iniciado em 1985, dois movimentos concomitantes — globalização e democratização — incidem expressivamente sobre a política externa brasileira (PEB). Esse artigo analisa o impacto desses dois movimentos no projeto de inserção internacional do Brasil, com o objetivo de estudar a relevância dos direitos humanos no discurso e na ação da PEB no destacado contexto.

O artigo perpassa pelos governos de José Sarney (1985-1989), Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994), e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a partir das dinâmicas identificadas da relação entre o processo de democratização e a política externa brasileira no campo dos direitos humanos — e realiza uma reflexão final sobre a atual conjuntura de marcantes retrocessos no campo dos direitos humanos no governo Jair Bolsonaro (2019-). O debate sobre a democratização e suas consequências para a política externa já foi razoavelmente explorado pela literatura. Nos estudos sobre a PEB na transição democrática é dominante a análise sobre os efeitos relativamente inexpressivos da mudança de regime sobre a PEB (Pinheiro 2004; Cervo 2008; Lima 2000; Hirst e Pinheiro 1995; Oliveira 2005). Letícia Pinheiro afirma que “a redemocratização responde muito pouco por qualquer alteração no conteúdo da política externa” (Pinheiro 2004, p. 53). Sua posição é similar à de Amado Cervo (2008), para quem a transição do regime militar para o regime civil afetou apenas superficialmente a política exterior e o modelo de inserção internacional.

Essa continuidade da política externa se explica, em grande medida, pela preservação da autonomia do Itamaraty, que manteve distanciamento dos constrangimentos enfrentados pelo Estado brasileiro neste reordenamento político e econômico (Hirst e Pinheiro 1995). Para Oliveira (2005), as linhas gerais da PEB também são mantidas com o processo de democratização, e a defesa dos





interesses do Terceiro Mundo permaneceu central para a diplomacia brasileira, em um contexto de crise da dívida externa e evidente vulnerabilidade dos países em desenvolvimento (Oliveira 2005)².

Mesmo antes do governo Sarney, a viagem oficial de Tancredo Neves como presidente eleito à América Latina, EUA e Europa teve como objetivo dar ao mundo o conhecimento do reencontro do Brasil com a democracia. O impacto positivo do périplo de Tancredo junto à opinião pública mundial e aos meios de comunicação criou um clima otimista sobre a inserção internacional do Brasil. “O consenso de Tancredo” (Casarões 2012; Belém Lopes 2017; Ricupero 2001; Ricupero 2005). O trecho abaixo explica as bases de sustentação do “consenso”:

A solução é, mais uma vez, recorrer à sabedoria de Tancredo quando afirmava existir consenso nacional em torno não de política externa qualquer, mas daquela “conduzida pelo Itamaraty”, como para acentuar a continuidade, a isenção, o profissionalismo e diferenciá-la de facções ou partidos, civis ou fardados (Ricupero 2005).

O “consenso” se definiu pela vinculação entre a democratização brasileira e sua política externa, bem como pela defesa dos valores democráticos na esfera internacional. Na prática, as mudanças se dariam muito mais no sentido de exaltação do novo momento brasileiro, mas constata-se a continuidade em termos de estratégias da política externa. Barreto (2012) assinala também a continuidade em linhas gerais, o que remete à tradição da política externa brasileira e permanência de seus princípios fundamentais. No entanto, aponta as mudanças em certos temas, em particular no que nos interessa, os direitos humanos.

A política externa no campo dos direitos humanos sinaliza importante mudança, ao menos no plano discursivo, dentro da estratégia de renovação das credenciais diplomáticas brasileiras. Ou, pelo menos, com a promessa de adesão aos acordos internacionais, sem questionar o campo político-conceitual dos direitos humanos tal como ele emana do Ocidente (com foco nos direitos civis e

2 Lima (2018) e Lima e Pinheiro (2018) produziram análises revisionistas sobre o conceito de “autonomia” na PEB. Grosso modo, ao contrário das leituras predominantes, as autoras identificam na autonomia os momentos excepcionais da PEB. Na verdade, o que se convencionou chamar de autonomia nos estudos da PEB, foi na prática uma diplomacia de prestígio que priorizou as arenas multilaterais para viabilizar um modelo de inserção econômica (o modelo de industrialização por substituição de importações) que, em grandes linhas, prevaleceu de 1940 até o fim da Guerra Fria. Este artigo se coaduna com tal revisão da literatura, porém ressaltamos que a revisão das autoras acima é muito mais abrangente no escopo da história da PEB do que o corte analítico deste artigo, mais focado na relação entre democratização e política externa.





políticos). Segundo o Embaixador Seixas Corrêa, “a área dos direitos humanos, na realidade, foi talvez a que primeiro assinalou um curso novo para a diplomacia brasileira” (Seixas Corrêa apud Côtres 2010, p. 236). As exigências mais protocolares para resgatar essas credenciais seriam garantidas, *a priori*, com o processo de democratização e a participação do regime internacional de direitos humanos, com adesão aos acordos e tratados. Essa foi a forma que o Brasil acenou para uma inserção no regime internacional no início do processo de democratização, sem colocar em xeque o padrão de desigualdade social. O jurista Antônio Augusto Cançado Trindade destaca um novo processo histórico nas posições brasileiras na matéria dos direitos humanos iniciado no pós-1985 (Cançado Trindade 2006). Essa é uma linha defendida também por Côtres, que discorre sobre o tópico:

É certa a dificuldade para se estabelecer correlação entre o regime político de um país e a formulação de sua política externa, mas a questão dos direitos humanos é inquestionavelmente uma área na qual esse vínculo pode ser apontado de forma concreta [...] a atitude assumida pelo Governo Sarney pretende, além de coadunar as liberdades políticas internas com sua conduta externa, estabelecer no cenário internacional a diferenciação entre a Nova república e o regime autoritário que a precedera (Côtres 2010, p. 244).

Temas que antes figuravam em segundo plano na conjuntura militarista e ideológica da Guerra Fria e da ditadura militar brasileira, como meio ambiente e direitos humanos, tornam-se elementos relevantes da construção do discurso diplomático do Brasil. Almeida explica:

Era o início do resgate das hipotecas do Regime Militar. O Brasil adere aos regimes de direitos humanos e meio ambiente, temas bloqueados pelo “soberanismo” dos militares, nos quais o Brasil era alvo negativo da opinião pública internacional, por conta do desmatamento e das torturas aos presos políticos durante o regime anterior (Almeida, J.D.L. 2013, p. 568).

A bandeira dos direitos humanos, que ganhou vulto com a cruzada de Jimmy Carter, presidente dos EUA de 1977 a 1980, era tema tabu, principalmente pela questão da tortura perpetrada por oficiais brasileiros. A posição negacionista e abstenteísta deu a tônica da política externa de direitos humanos (PEDH) durante o regime militar, em que pese a conjuntura internacional dos anos 1970 de pressão de ONGs internacionais e a campanha de Carter (Roriz 2017). Os instrumentos internacionais sobre a matéria, como os pactos da ONU e a Convenção Americana





sobre Direitos Humanos, foram elaborados durante a ditadura, regime marcado por profundas restrições aos direitos civis e políticos e liberdade de expressão (Côrtes 2010, p. 238). A dificuldade em lidar com temas de direitos humanos desgastou a imagem do Brasil no mundo, e o discurso da PEB passou a destacar essa agenda.

O início do processo de democratização e a política externa no campo dos direitos humanos

A partir de 1985, o Brasil subiu às tribunas dos principais foros mundiais enfatizando o respeito aos direitos humanos e à democracia. Em discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), o presidente José Sarney anunciou a decisão de aderir aos dois pactos de direitos humanos da ONU, bem como à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura:

Com orgulho e confiança, trago a esta Assembleia a decisão de aderir aos Pactos Internacionais das Nações Unidas sobre Direitos Civis e Políticos, à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Com essas decisões, o povo brasileiro dá um passo na afirmação democrática do seu Estado e reitera, perante si mesmo e perante toda a Comunidade internacional, o compromisso solene com os princípios da Carta da ONU e com a promoção da dignidade humana (Seixas Corrêa 2012, p. 152).

O chanceler brasileiro, Otávio Setúbal, fez o mesmo no tocante à Convenção Americana sobre Direitos Humanos na Assembleia da OEA, em 1985 (Cançado Trindade 2006). Os três tratados foram ratificados apenas em 1992. O citado discurso de Sarney na Assembleia Geral da ONU apelou para a transição pacífica da democracia brasileira, e o seu assessor internacional, o embaixador Luiz Felipe Seixas Corrêa, reiterou que a democratização brasileira definiria a atuação externa do governo (Barreto 2012). A constitucionalização das práticas de política externa com os princípios que regem as relações internacionais do Brasil, estabelecidos na Constituição Federal de 1988, corrobora a relevância dos direitos humanos, consagrados em seu artigo nº 4, inciso II.

Paulo Sérgio Pinheiro (2001) discorre sobre essa abordagem dual da PEB, de continuidade quanto à sua inserção na comunidade internacional e de inovação criada pelo processo de democratização, e a área dos direitos humanos foi justamente a mais afetada pela nova orientação. Porém, em contraste com a





retórica dos discursos e a assinatura dos tratados, a postura do governo frente às denúncias de ONGs internacionais foi defensiva e reativa, principalmente nos casos do extermínio de meninos de rua na Igreja da Candelária no Rio de Janeiro e a chacina de índios da comunidade Ianomâmi em Roraima, ambos em 1993 (Oliveira, M.D. 1999). Um exemplo foi a posição do Ministro da Justiça do governo, Paulo Brossard, que, em discurso transmitido nacionalmente, acusou a Anistia Internacional de ser uma organização subversiva por conta de relatório da ONG sobre violações de direitos humanos no Brasil (Pinheiro P. , 2001).

Apesar da mudança discursiva no início do processo de democratização, a agenda dos direitos humanos se inseriu mais como figura de retórica e não foi um tema com visibilidade do processo de democratização do Brasil. Cumpriu apenas um protocolo discursivo, o que explica em parte a demora na ratificação dos tratados supracitados. As elites política e diplomática inicialmente não acreditavam que para alavancar o processo de democratização os direitos humanos eram um aspecto central. Por isso o Brasil é um “*late comer*” na matéria, que ganhou real destaque na PEB a partir do governo Fernando Collor como veremos. Houve, portanto, um resquício da posição reticente em direitos humanos. Segundo Belli:

a plena aceitação da supervisão internacional sofreu ligeiro atraso em relação ao fim do regime militar e ao novo discurso em prol dos direitos humanos e da democracia. Houve uma fase transitória [...] em que a visão a respeito do papel do Brasil na CDH continha ainda resquícios da postura defensiva que prevalecera sob o regime militar” (Belli 2009, p. 172).

Em entrevista concedida ao autor, o embaixador Gilberto Saboia destacou que de fato havia uma resistência institucional à ideia de prestar contas aos mecanismos internacionais, e que a expectativa criada no início da democratização foi frustrada pelo entendimento de que as violações mais graves no Brasil não seriam resolvidas com o fim da ditadura, pois eram produto do sistema social e responsabilidade das elites (Saboia 2017).

O atraso na ratificação e aceitação dos instrumentos internacionais, ao nosso ver, se explica em parte pela natureza da transição política no Brasil, negociada entre as elites políticas militar e civil. A elite militar possuía muita influência no governo. O presidente José Sarney, por exemplo, foi presidente do partido governista, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA). A eleição indireta de Tancredo Neves e Sarney como vice foi uma solução de compromisso entre





situação e oposição, a qual ignorou as vozes das ruas no movimento “Diretas já”³. A “via lenta para a democratização brasileira” (Skidmore 1988) revela a natureza da transição política no Brasil, principalmente com a anistia dos agentes públicos responsáveis por violações de direitos humanos e a ausência de um processo de justiça de transição, que, portanto, demonstram a relativização da gravidade das violações de direitos humanos cometidas por agentes públicos durante o regime militar. Não havia um real comprometimento das elites com o tema dos direitos humanos, que não era prioridade — como explica a literatura sobre a relação entre a nova coalizão política e a antiga base de sustentação autoritária (Huntington 1991; Zallaquett 1992). Bernardi (2016) aponta fatores além da aliança de elites que consideramos relevantes, como a resistência da cúpula do judiciário em aceitar a interferência de cortes internacionais de direitos humanos e as dificuldades da sociedade civil se mobilizar para criar pressões no sentido da participação brasileira nos regimes de direitos humanos.

Apesar da não priorização da agenda dos direitos humanos, o discurso de Sarney na Assembleia Geral, quando assume o péssimo histórico do Brasil na temática dos direitos humanos, representa uma mudança em relação às políticas de negação que inspiravam a atuação diplomática do Brasil durante o regime militar e, inclusive, o discurso difundido nas diversas representações brasileiras pelo mundo. A mudança do discurso foi um passo inicial, ainda que insuficiente, para que os direitos humanos ganhassem destaque na nova narrativa da PEB. Esse movimento da política externa se deu em um contexto de reconquista das credenciais diplomáticas no início do processo de democratização. O anúncio da assinatura dos principais tratados enquadra-se, portanto, na interpretação de literatura que defende que o processo de democratização de um país o estimula a aumentar sua participação em acordos internacionais no campo dos direitos humanos (os mecanismos de *Lock In*) (Moravcsik 2000; Manfield e Pevehouse 2006; Hafner-Burton et al 2008⁴). Concordamos com Bernardi (2016), que defende que os mecanismos *Lock In* não são suficientes para explicar a adesão do Brasil aos tratados e a mudança do discurso da PEDH. A lógica política doméstica e os valores que consubstanciam a inserção internacional do Brasil, consagrados na Constituição Federal, expressam uma vontade de mudança que não se esgota

3 O qual pressionou a aprovação da Emenda Constitucional Dante de Oliveira, de 1984.

4 Ver debate em Bernardi (2016). O autor discute outras razões que estimulam a adesão a tratados de direitos humanos e explora também a literatura que estuda os fatores que determinam a eficiência dos tratados para diminuir as violações de direitos humanos.





apenas com o reconhecimento internacional. Na mesma linha, Belli ressalta que a gradativa adesão do Brasil aos mecanismos de monitoramento do regime representa a consolidação da escolha democrática da sociedade brasileira (Belli 2009). Ademais o impacto da mudança de regime político, a questão econômica é outro imperativo para a análise da PEB.

Na fase inicial do processo político de democratização, um fator que impacta a política externa é o esgotamento do modelo de industrialização por substituição e importações (ISI), evidenciado pela crise da dívida externa e a inflação galopante (Hirst e Pinheiro 1995). O modelo de política externa baseado no nacional-desenvolvimentismo entrou em colapso nos anos 1980 (Bueno e Cervo 2008), com o crescimento descontrolado da dívida externa e da inflação, e a recessão econômica que atingiu o país em 1988. Mesmo iniciado o processo de democratização política, o quadro de instabilidade econômica que se estendeu até meados dos anos 1990 colocou a política externa em uma posição secundária na agenda dos tomadores de decisão por conta da centralidade da busca do equilíbrio macroeconômico. Maria Regina Soares de Lima explica que esse contexto distinguiu potencialmente o período militar do civil e diminuiu os espaços para inovações conceituais em matéria de política externa (Lima 1994); e esse é outro fator que contribui para o pequeno impacto da mudança de regime na política externa e também o uso da retórica dos direitos humanos, mas sem iniciativas expressivas no campo. Outro fator a ser considerado é apontado por Lima (1994) é o perfil do presidencialismo brasileiro, que por omissão ou delegação de poder, ou afinidade de pontos de vista, facilita maior autonomia do Itamaraty na elaboração da política externa.

Portanto, as variáveis explicadas, quais sejam, o modelo de desenvolvimento e a crise econômica, o perfil do processo de formulação da PEB e a natureza do processo de democratização explicam, em certa medida, as discontinuidades de estratégias de política externa que ocorrem em um mesmo regime, bem como continuidades em regimes distintos. Isso não significa que o processo de democratização não impulse mudanças na PEB, mas demonstra apenas que essas variáveis diminuem o seu impacto de transformação, que é postergado.

O fim da Guerra fria e a democratização: os direitos humanos em pauta

Belém Lopes (2017) apresenta argumentos sobre a relação inextricável entre regime político e a PEB, e argumenta que as tradições da PEB se recombina-





modo distinto com os regimes políticos (BELÉM LOPES, 2017, p. 21). O processo de democratização, particularmente, produz efeitos importantes: a “poliarquização” da PEB, tendo em vista a diversificação de atores políticos e interesses em disputa na formulação da PEB; a constitucionalização de seus princípios em 1988; a “democratização” da PEB, haja vista as pressões para a maior transparência do processo de formulação e também maior participação no mesmo. Segundo o autor:

a PEB acompanhará, ainda que de forma idiossincrática e com uma cadência diferente, tanto discursiva quanto prática, a marcha rumo à democratização política — de resto, uma tendência global na década de 1980 (Belém Lopes 2017, p. 35).

A promulgação da Constituição Federal em 1988 e as primeiras eleições presidenciais diretas, em 1989, deram lastro ao processo de democratização, principalmente no sentido de neutralizar a ameaça do autoritarismo que ainda era muito presente no imaginário político. Na década de 1990, a nova ordem internacional pós-Guerra Fria criou também novos condicionantes políticos e econômicos. No governo Collor, aos aspectos domésticos soma-se a reorganização do sistema internacional pós-Guerra Fria, que definiu as tendências de globalização e regionalismo. O declínio do modelo ISI e a execução do receituário neoliberal impactaram diretamente a PEB. A inserção internacional brasileira foi definida pela liberalização comercial, estabilização macroeconômica, privatizações de serviços públicos e responsabilidade fiscal. O modelo neoliberal se tornou gradativamente um aspecto material do reconhecimento e elemento de socialização na comunidade internacional.

Do ponto de vista da dinâmica institucional-burocrática da formulação da política externa, a tese de que o Itamaraty havia sido insulado pelo perfil personalista de Collor na condução da PEB, foi refutada por Casarões (2012), que, por meio de entrevistas com atores-chave, demonstra que ocorreu no Itamaraty um amadurecimento da perspectiva de uma política externa a favor da liberalização comercial. Depois do alcunhado “consenso de Tancredo”, Paulo Tarso Flecha de Lima, secretário-geral do MRE no governo Sarney, já flertava com a liberalização comercial e aproximação com os EUA e alternativas ao globalismo como estratégia de ação a partir de uma lógica desenvolvimentista — que foi prevaiente no primeiro governo civil. O autor explica:





A política externa do período [Collor] representou uma síntese entre o desejo de modernização, de abertura econômica e a busca pela autonomia de inserção internacional, fio condutor do Itamaraty e uma de suas mais importantes tradições [...] O período entre 1990 e 1992 foi reflexo direto de uma “tripla transformação” que acometeu o Estado brasileiro ao longo da década anterior, no tocante à produção de sua política exterior. Em primeiro lugar, caíram por terra as bases nacional-desenvolvimentistas que orientaram a inserção internacional do Brasil ao longo dos últimos governos militares. Segundo, o regime político sob o qual o País fora conduzido por mais de 20 anos, com fortes resquícios da Nova República adentro, também se reconfigurava, afirmando-se legitimamente democrático a partir da primeira eleição presidencial direta, em fins de 1989. Por fim, a mudança da ordem internacional — de uma estrutura bipolar aparentemente estável para uma não ordem com o ocaso da União Soviética e a implosão do Terceiro Mundo como bloco de poder — impôs a necessidade de reorientação internacional em especial aos países semiperiféricos, como parecia ser o caso do Brasil (Casarões 2012, p. 149).

Em suma, Collor não alijou o Itamaraty do processo de formulação da PEB, mas promoveu uma inflexão em consonância com perspectivas de dentro do MRE. As diretrizes de inserção internacional do Brasil foram construídas conjuntamente com os quadros do Itamaraty, definidos por Flecha de Lima como “liberais”, enquanto outros quadros, com destaque para Paulo Nogueira Batista, eram classificados como “nacionalistas”. Essas posições não eram novas na instituição diplomática, mas suas condições foram maturadas justamente pela incidência de novos fatores sistêmicos e domésticos. As disputas de visões de mundo na burocracia demonstraram a dificuldade do “consenso de Tancredo” ser viabilizado em um cenário de intensas transformações domésticas e internacionais. As mudanças sistêmicas foram também condicionantes importantes para o lugar de mais destaque que a temática dos direitos humanos assumiu no sistema internacional. A “vitória” do Ocidente fomentou a crença na superioridade da democracia liberal e realização dos seus ideais, como os direitos humanos *a la* Ocidente, traduzida pela tese do “Fim da História”, de Francis Fukuyama (1992).

A agenda dos direitos humanos, dentro de uma ótica liberal-cosmopolita, gradativamente se firmou como elemento de legitimação do Brasil como um ator “responsável” no sistema. Os esforços para renovação das credenciais diplomáticas do Brasil, ainda inconclusos desde o governo Sarney, colocaram o tema da agenda neoliberal em sintonia com a participação do Brasil no regime internacional dos direitos humanos. O governo Collor abandonou a política de negação de





violações de direitos humanos que prevaleceu no regime militar e ainda era presente com a abordagem defensiva no primeiro governo civil (Pinheiro 2001). O aumento da relevância da temática dos direitos humanos dentro na narrativa da “modernização ocidental” no cenário pós-Guerra Fria e a maior participação das ONGs brasileiras favoreceram uma nova percepção por parte das elites estratégicas sobre a vinculação entre a influência em instituições multilaterais e uma política externa mais transparente e atuante em questões de direitos humanos.

Em 1990, o chanceler Francisco Rezek recebeu uma missão da *Human Rights Watch* e, posteriormente, Collor foi o primeiro presidente brasileiro a receber representantes da Anistia Internacional. A importante presença das ONGs na Rio-92 e na Conferência dos direitos humanos de Viena em 1993, apontavam para a maior relevância dos atores não-estatais no pós-Guerra Fria. O Itamaraty instruiu todas as missões brasileiras a contribuir e prover informações sobre direitos humanos e estar em contato permanente com as ONGs. A atuação coordenada de políticos (como Eduardo Suplicy, Severo Gomes e Fernando Henrique Cardoso) e diplomatas (Francisco Rezek e Celso Lafer) para acelerar a ratificação dos tratados, que ocorreu em 1992, refletiu essa mudança de mentalidade por parte das elites (Amorim 2017; Pinheiro, P. 2001).

O processo de democratização também é sujeito a oscilações e enfrentou, já em seu início, desafios importantes, principalmente a persistência da crise econômica e a instabilidade política criada pelo processo de impeachment de Collor em 1992. A crise política da jovem democracia brasileira, que deflagrou o impedimento do primeiro presidente eleito diretamente depois da ditadura militar, mais uma vez alimentou desconfianças sobre as possibilidades do país. Nos dois primeiros governos civis desde 1985 (Sarney e Collor), apesar dos avanços institucionais, com destaque para a Constituição de 1988, o reconhecimento da democracia liberal brasileira pela comunidade internacional ainda não havia sido consolidado. A natureza do processo de abertura, como já foi dito, sem participação popular e sem justiça de transição, gerou efeitos negativos para a imagem brasileira. O insucesso dos planos econômicos⁵ em estabilizar a moeda e os preços desde a democratização adicionaram mais ingredientes à instabilidade. Com o impedimento de Collor, as desconfianças em relação ao Brasil cresceram, como explicam Hirst e Pinheiro:

5 No governo Sarney, os planos Cruzado II em 1986, Bresser em 1987 e Verão em 1989; e o plano Collor em 1990.





Apesar do esforço do Itamaraty de manter o curso da política externa de forma independente da crise política nacional, foi impossível evitar a deterioração da imagem do Brasil na comunidade internacional, particularmente junto às Nações industrializadas (Hirst e pinheiro 1995, p. 7).

No governo interregno de Itamar Franco (1992-1994), o campo dos direitos humanos foi um dos principais destaques na agenda de política externa. A preparação para II Conferência Internacional de Viena em 1993, cujo comitê de redação foi presidido pelo embaixador brasileiro, Gilberto V. Saboia, contribuiu para consolidar a política externa brasileira de direitos humanos (Pinheiro, P. , 2001). A redação colocou termo à questão sobre a indivisibilidade dos direitos humanos, consagrada no texto, abordagem que refuta a teoria das “gerações de direitos”. Os trabalhos preparatórios para a Conferência de Viena estimularam um diálogo a nível nacional entre Estado e sociedade civil em torno da matéria (Cançado Trindade 2006). Tratou-se de um marco por ter sido o primeiro encontro na história da diplomacia brasileira que promoveu o diálogo entre Estado e sociedade civil em temas de direitos humanos, com o seminário “Democracia, Desenvolvimento e Direitos Humanos” (Oliveira, M.D. 1999; Pinheiro, P. , 2001). Passado o estágio da ratificação, situava-se no horizonte da PEDH a aceitação dos mecanismos de fiscalização de comitês e cortes de direitos humanos, que seria o estágio final para alinhar o Brasil aos regimes regional e internacional de direitos humanos (Saboia 2017).

A consolidação das credenciais diplomáticas e os direitos humanos

Nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), a combinação entre a liberalização política e abertura econômica resultou no surgimento de uma nova fase da PEB, à procura de uma “integração competitiva” (Lima 2000, p. 295). A estratégia pressupôs que as limitações de poder do Brasil poderiam ser mitigadas ou diminuídas em um sistema internacional que segue e respeita as regras internacionais. Dessa forma, a regulamentação dos regimes internacionais e o respeito às normas foram os meios para viabilizar a autonomia do Brasil. A adesão aos regimes internacionais foi a evidência mais expressiva dessa estratégia.





A política externa de FHC orientou-se pelo tripé “democracia, estabilidade monetária e abertura econômica”, como o próprio definiu em artigo publicado na Revista Brasileira de Política Internacional (Cardoso 2001). Segundo Sylvia Marques:

No governo Cardoso, o país é visto como confiável não apenas em razão de seu respeito às normas internacionais, sua índole pacifista e não expansionista, e seu histórico de resolução de conflitos pela diplomacia. Mas também por ter alcançado a estabilidade econômica pelas reformas neoliberais e consolidada a democracia com economia liberal de mercado” (Marques 2005, p. 80).

A concepção de uma “soberania compartilhada” permitiu a percepção de um mundo com valores universais resguardados por regimes com mais espaços de atuação para potências médias, como o Brasil. E o Brasil buscou construir essa imagem, como potência média respeitadora das normas internacionais (MARQUES, 2005, p. 81).

A PEB do governo FHC partiu do diagnóstico de que o Brasil estava relativamente longe de possuir ativos que lhe confeririam condições para reclamar a posição de uma grande potência (Rocha 2006). Com o esforço de integração do Brasil aos mecanismos dos regimes internacionais, a questão dos direitos humanos apresentou-se como um tema relevante, parte do discurso legitimador da ordem liberal. As incongruências da construção desse discurso e também de suas práticas não estavam na ordem do dia no projeto brasileiro desenvolvido no governo FHC. Esse projeto teve como um dos seus objetivos centrais equacionar os dividendos para, enfim, consolidar as credenciais diplomáticas brasileiras. Alguns eventos são marcantes para a participação do Brasil nos regimes internacional e regional dos direitos humanos.

Domesticamente, a elaboração, em 1996, do I Plano Nacional de Direitos Humanos (o primeiro do tipo em toda a América Latina e terceiro no mundo, depois de Austrália e Filipinas), conforme recomendações da Conferência de Viena em 1993 (Pinheiro, P. 2001), marca a aproximação entre a política externa e os instrumentos jurídicos para a defesa dos direitos humanos. As mudanças institucionais domésticas foram concatenadas com medidas importantes no cenário internacional. A aceitação da competência obrigatória em matérias contenciosas da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), conforme artigo 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em dezembro de 1998, é um marco





para a política externa brasileira no campo⁶. Depois de aceitar a competência da Corte IDH, o Brasil passa a aceitar instrumentos internacionais com poder de interferir em matérias de direitos humanos domesticamente (Belli 2009): em 2000, assinou o Estatuto de Roma, que criou o Tribunal Penal Internacional (TPI), ratificando-o em 2002; assinou, em 2001, o convite permanente (*standing invitation*) para a visita de relatores especiais e peritos independentes dos Procedimentos Especiais da ONU; e, em 2002, se tornou parte do Protocolo Opcional da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, reconhecendo a competência do respectivo comitê de monitoramento para receber denúncias individuais (Ballestrin 2008).

A aceitação da competência de uma corte internacional e a permissão de denúncias individuais sacramentam a superação da fase negacionista do Brasil em relação aos regimes internacional e regional de direitos humanos e um passo além da retórica discursiva no campo quando iniciado o processo de democratização⁷. A maior abertura do Brasil aos mecanismos internacionais de fiscalização de violações de direitos humanos colocou o País em outro patamar internacional, com maior transparência em relação aos problemas de direitos humanos que ocorrem em território brasileiro. O reconhecimento das dificuldades do país no campo reposicionou a imagem internacional do Brasil (Rocha 2006).

Essa foi a dimensão estratégica da PEDH no governo FHC: simultaneamente, contribuiu para legitimar o processo de democratização, e potencializar o poder de barganha nas negociações internacionais, por reforçar a imagem do país como um ator que aceita e respeita as normas, assume os problemas que possui no campo de forma transparente e se propõe a enfrentá-los. O governo FHC foi bem-sucedido no objetivo de consolidar a renovação das credenciais diplomáticas brasileiras no sistema internacional e superar as desconfianças em relação à estabilidade política e econômica do País. E a PEDH foi insumo imprescindível para esse êxito. Essa consolidação pode ser observada a partir de análises nos níveis sistêmico, regional e doméstico.

No nível sistêmico, o conjunto de acontecimentos (a queda do Muro de Berlim e o colapso soviético) que levam a uma nova ordem internacional é cronologicamente posterior ao início do processo de democratização do Brasil,

6 O decreto presidencial ocorreu apenas no final do governo FHC, em 8 de novembro de 2002.

7 Ademais esses marcos, no governo FHC o Brasil aderiu: aos dois Protocolos adicionais da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em agosto de 1996; ao Protocolo de San Salvador, de 1988, sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; e ao Protocolo referente à Abolição da Pena de Morte, de 1990.





e os condicionamentos sistêmicos são colocados principalmente pela perspectiva da vitória dos ideais liberais e proliferação dos debates multilaterais sobre temas globais. A PEB reivindica uma legitimidade que deriva de sua fidelidade ao sistema multilateral e essa é uma pedra angular da tradição diplomática brasileira (Fonseca Jr. 2014). Justamente nela estão escorados princípios construídos em nossa história e consagrados na Constituição Federal: o pacifismo, que representa a crença na resolução negociada das controvérsias sem apelar aos recursos militares; a não-intervenção, a qual só pode ser legitimada dentro do escopo previsto na Carta da ONU; a autonomia, que expressa a capacidade do país agir sem coações políticas e econômicas.

Essas características certamente são reforçadas pela ênfase no multilateralismo, depois de uma política externa que se distanciou da via multilateral nos “anos de chumbo” (Fonseca Jr. 1999). Novos caminhos para a atuação multilateral são abertos pela diversificação de temas globais nas conferências da ONU na década de 1990, e o Brasil reforça sua atuação multilateral, principalmente nos campos em que sua atuação era defensiva, como nos temas de direitos humanos e meio ambiente. Belém Lopes observa que um dos méritos de FHC foi reconhecer “o nexos entre a democratização das sociedades nacionais e a democratização das relações internacionais” (Belém Lopes 2017).

No plano regional, o paralelismo histórico com a democratização da América do Sul permite a superação da hipótese de guerra com a Argentina, que sempre esteve presente no processo de formulação da política externa no século XX. O processo de democratização nos dois países foi a principal variável explicativa dos acordos energético e nuclear, que são as sementes da integração regional que vieram a germinar e viabilizar o Mercosul. Isso mudou as possibilidades de relação do Brasil com seus vizinhos e com o mundo. O conteúdo moral da narrativa brasileira se fortalece com a perspectiva da integração regional e abdicação do armamento nuclear. A opção brasileira de abdicar da bomba atômica criou um espaço de contestação ao poder e projetou de forma mais consistente a imagem de uma “potência da paz” profetizada por Afonso Arinos.

No nível doméstico, o processo de democratização ganha mais solidez, simbolizada pela promulgação da nova carta magna e as primeiras eleições diretas, mesmo em conturbado contexto econômico e político. A estabilidade macroeconômica, com o plano Real e a eleição de FHC, garantem o reconhecimento internacional do processo de democratização do País.





Em suma, a narrativa da PEB com o processo de democratização se desprende das principais amarras que afligiam a coerência dessa trajetória, principalmente o sistema de poder bipolar da Guerra Fria, o regime militar e a contestação crescente à sua legitimidade, e as tensões militares na região no período. Não se trata, entretanto, de um novo paradigma de política externa que surge com a democratização e fim da Guerra Fria. Existe, em nossa perspectiva, uma dependência da trajetória, que ressignifica as tradições da política externa.

Os padrões de legitimidade que constroem a narrativa da PEB nesse processo de democratização têm transversalidade com a atuação brasileira no campo dos direitos humanos. Nesse ponto, a transparência e a maior participação da sociedade civil propiciam uma resposta razoável quanto à situação paradoxal de um país cujo discurso diplomático enfatiza o respeito aos direitos humanos, porém domesticamente apresenta quadros de violações graves. Esse nexos doméstico-internacional cria pressões democratizantes sobre o processo de formulação da PEB.

Conclusões

Como visto, no momento inicial do processo de democratização, a agenda dos direitos humanos passou a ser parte do discurso diplomático brasileiro, porém sem inovações conceituais que de fato colocassem a agenda como elemento importante na formulação da PEB. Gradativamente, a política externa no campo ganhou espaço além do plano retórico e legalístico. Como destacou Corrêa: “A política externa da Nova República na área dos direitos humanos representa, assim, mais do que uma mera inflexão na linha de atuação da diplomacia brasileira, uma verdadeira inovação” (Corrêa 2010, p. 245). A PEB acompanhou o rumo da democratização política, embora com cadência diferente, e certo atraso do Itamaraty em entender as transformações impostas pelo processo de democratização (Belém Lopes 2017). A natureza da democratização no Brasil, negociada com os grupos no poder, remete à abertura “lenta, gradual e segura” iniciada ainda nos anos 1970 pelo governo do general Geisel, bem como à anistia “ampla, geral e irrestrita” de 1979. A natureza da transição contribuiu para que o impacto da democratização no processo de formulação da política externa não fosse sentido abruptamente (em intensidade e velocidade).

O efeito foi especialmente sentido na política externa no campo dos direitos humanos. Roriz (2017) explica o foco da democracia como vanguarda das demandas





na abertura e não o campo dos direitos humanos, principalmente depois da anistia. Ainda assim não se pode desprezar a relevância da inclusão da temática dos direitos humanos no discurso do primeiro governo pós-ditadura militar, mesmo que não tenha significado uma política externa com ênfase nessas questões. Isso pavimentou o caminho para mudanças subsequentes nas estruturas burocráticas e eventualmente em ações de política externa. Belli afirma:

Não resta dúvida de que o fim do ciclo autoritário e a inauguração de um governo civil em 1985 constituíram ponto de inflexão, marcando o fim de um período eminentemente defensivo, em que a presença nos foros de direitos humanos tinha o objetivo de impedir eventuais condenações morais do país, para um período de adesão crescente às obrigações derivadas dos instrumentos internacionais (Belli 2009, p. 170).

O Brasil não apenas se dispôs a solucionar prontamente as graves lacunas de não adesão aos três tratados gerais de proteção (dois tratados de direitos humanos da ONU e a Convenção Americana), mas também pela participação propositiva nos foros de debate sobre a questão dos direitos humanos, em especial a Conferência de Viena, em 1993.

O fio condutor para que as questões de direitos humanos fossem incorporadas pela PEB foi a percepção crescente por parte das elites política e diplomática de que a integração do Brasil à economia global e reconhecimento de sua transição democrática eram inseparáveis da promoção dos direitos humanos na esfera internacional (Pinheiro, P. 2001). A influência das ONGs como atores políticos no cenário político brasileiro contribuiu para que a bandeira dos direitos humanos gradativamente ganhasse espaço na narrativa da PEB com o avanço do processo de democratização (Oliveira, M.D. 1999). Essas variáveis domésticas e internacionais deslocaram a agenda dos direitos humanos para um eixo estratégico da inserção internacional brasileira, principalmente porque a ideia foi disseminada entre lideranças das elites política e diplomática nos anos 1990, quando alguns importantes operadores da política externa criaram iniciativas no campo (Pinheiro, P. 2001).

A estratégia de legitimação da democracia brasileira passou, no governo FHC, por esse movimento de adesão aos principais instrumentos internacionais, culminando na aceitação da obrigatoriedade de cortes internacionais, como o TPI e a Corte IDH. A mudança, que se deu inicialmente no plano retórico, passou para um momento de ratificações no início da década de 1990, e, a partir da aceitação da competência judicial da Corte IDH entra em uma nova fase de “relativização





da soberania”, com a decisão do convite permanente para peritos internacionais e a abertura para petições individuais a vários organismos de tratados de direitos humanos. A “adesão” superou o ceticismo que era estimulado não apenas pela memória do perfil reticente da política externa no campo dos direitos humanos durante o regime militar, como também pela natureza do processo de transição com a eleição indireta, o impedimento do primeiro presidente eleito diretamente e a persistente instabilidade macroeconômica. Fatores domésticos e internacionais influenciam essa mudança progressiva de uma PEDH que enfatizou retoricamente os princípios dos direitos humanos para uma PEDH comprometida substancialmente com os tratados e aberta aos mecanismos de monitoramento de violações dos regimes internacional e regional de direitos humanos.

O governo FHC superou a percepção duvidosa da comunidade internacional sobre o regime democrático brasileiro e o lugar da PEDH foi estratégico dentro da concepção de “desenvolvimento associado” ao neoliberalismo. A eleição de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011) iniciou um novo momento para a PEB, marcada pelo sentimento de mudança expresso nas urnas em 2002, e reorientou a atuação do Brasil no campo dos direitos humanos, com um foco em direitos sociais e uma posição crítica quanto à politização dos direitos humanos no âmbito do regime internacional — a qual ensejou uma diplomacia reformista de instituições internacionais (Bueno e Cervo 2008; Cepaluni e Vigevani 2007). Ainda que sem uma diplomacia presidencial forte, o governo Dilma Roussef (2011-2016) manteve as linhas de força dessa atuação revisionista da PEDH.

Após o impeachment controverso que destituiu a presidente Dilma Roussef em 2016, o governo Temer apresentou seu plano de política externa. O discurso do chanceler, José Serra, no dia 18 de maio de 2016 (MRE 2016), deu ênfase a aspectos comerciais, e não especificou o perfil de atuação do Brasil no campo dos direitos humanos. O CBPEDH⁸ manifestou sua preocupação em carta pública (CBPEDH 2016). O congelamento de gastos sociais após a aprovação da Emenda Constitucional 95 (Senado Federal, 2016), foi criticada por organismos internacionais, como a CEPAL (ONU 2017). O relator especial da ONU para extrema pobreza e direitos humanos, Philp Alson, afirmou que a emenda viola os direitos humanos no Brasil e coloca o país em uma “categoria única em matéria

8 O Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa foi criado é um grupo permanente de acompanhamento da política externa brasileira que surgiu durante a audiência pública “Política Externa e Direitos Humanos”, realizada em 28 de Setembro de 2005, na Câmara dos Deputados, por iniciativa da CDHM — Comissão de Direitos Humanos e Minorias.





de retrocesso social” (ACNUDH 2017). Por conta das políticas de austeridade, o Brasil votou contra uma resolução do Conselho de Direitos Humanos da ONU em abril de 2017 que renovou o mandato da organização de monitorar os impactos das políticas fiscais de cada país sobre os direitos humanos de seus cidadãos. Nos anos 2008, 2011 e 2014, o país votou favoravelmente, conforme tradição brasileira de aderir às resoluções temáticas do CDH. Ainda que o governo Temer (2016-2018) tenha revertido essas tendências na temática de direitos humanos, não representou uma mudança do discurso do Brasil pós-democratização, no sentido de questionamento conceitual dos direitos humanos, tal como ocorre no atual governo de Jair Bolsonaro (2019-).

O novo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (que incorporou as secretarias de gênero e de questões raciais) expressa uma visão superficial e deturpada dos direitos humanos, pautada, inclusive, por um modelo heteronormativo⁹ de família e conservadorismo religioso¹⁰. No campo da PEDH, o Brasil adota uma postura de reversão do posicionamento construído na esteira do processo de democratização. A conjunção da visão dos direitos humanos e a diplomacia ficou latente com a decisão do governo suprimir o conceito de “gênero” e incluir a “promoção da família” no texto de sua candidatura ao CDH em 2019. Na mesma ocasião, nos votos da 41^a sessão do CDH, o Brasil atuou para enfraquecer as resoluções temáticas, criando as chamadas “emendas hostis”. Em votação sobre o tema da educação sexual (CDH 2019a), por exemplo, apoiou a mudança proposta pelo Paquistão, de excluir a recomendação de “garantir o acesso universal à educação abrangente sobre sexualidade baseada em evidências”. Em resolução contra o casamento infantil e forçado, o Brasil votou a favor de uma emenda proposta por Egito e Iraque para excluir do texto uma referência “ao direito à saúde sexual e reprodutiva” (CDH 2019b). Essa posição diverge da atuação diplomática brasileira desde a reforma que criou o CDH em 2006. Em resoluções temáticas, o Brasil atuava no sentido de ampliar os temas de discussão, como fez ao introduzir, em 2011, a questão de identidade de gênero e orientação sexual nas discussões do Conselho (CDH 2011). A PEDH é um vetor da diplomacia da ruptura de Bolsonaro (Spektor 2019).

9 Refere-se à heteronormatividade, conceito de que apenas os relacionamentos entre pessoas de sexos opostos ou heterossexuais são normais ou corretos.

10 Alguns episódios envolvendo a ministra dos direitos humanos, Damares Alves, ilustram esse viés, como a fatídica frase de que no governo Bolsonaro, “meninas vestem rosa, e meninos vestem azul” (O GLOBO, 2019).





Essa ruptura com a narrativa de política externa produzida desde a democratização até o impedimento de Dilma Roussef é o resultado, ademais outros fatores, da fragilidade do processo de democratização brasileiro e da ausência de uma justiça de transição, que revelam e confirmam a precariedade da afirmação jurídica e empírica dos direitos humanos no país. Esses acontecimentos reforçam a importância da abertura de novas agendas de pesquisa que estudem as recentes transformações na área de política externa brasileira e direitos humanos.

Referências

- ACNUDH. Brazil 20-year public expenditure cap will breach human rights, UN expert warns. 2017. Disponível em: < <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21006> > . Acesso em: 02. ago. 2019.
- Almeida, João Daniel Lima de. História do Brasil. Brasília: FUNAG, 2013, 595 p.
- Amorim, Celso. Entrevista concedida ao autor. Rio de Janeiro, 30 de março de 2017. 1 arquivo mp3.
- Ballestrin, Luciana Maria de Aragão. Direitos Humanos, Estado e Sociedade Civil nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Teoria & Sociedade (UFMG), v. 16.2, p. 10-33, 2008.
- Barreto Fernando de Melo. A Política Externa após a Redemocratização. Tomos 1 e 2. Brasília: FUNAG, 2012.
- Belém Lopes, Dawisson Belém. Política externa na Nova República: os primeiros 30 anos [Prefácio de Sean Burges]. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017.
- Belli, Benoni. A Politização dos Direitos Humanos. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- Bernardi, Bruno Boti. Justiça de transição e as leis de anistia na Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: Impacto das Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos na Jurisprudência do STF, Editora JusPodivm, 2016, pp. 411-444.
- Bueno, Clodoaldo e Cervo, Luiz Amado e História da Política Exterior do Brasil. Brasília: Editora da UnB, 2008.
- Cançado Trindade, A.A. A Humanização do Direito Internacional, Belo Horizonte, Edit. Del Rey, 2006, pp. 3-423, 2006.
- Cardoso, Fernando Henrique. A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. In: Revista Brasileira de Política Internacional, 44 (1), 2001, pp. 5-12.
- Casarões, Guilherme Stolle Paixão e. “O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello. In. Revista Brasileira de Política Internacional. Nº 55, vol. 1, pp. 135-153, 2012.





- CDH. Resolução A/HRC/41/L.26. 2019a. Disponível em: < <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G19/208/94/PDF/G1920894.pdf?OpenElement> > . Acesso em: 17 jul. 2019.
- CDH. Resolução A/HRC/41/L.8/Rev.1. 2019b. Disponível em: < <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G19/211/10/PDF/G1921110.pdf?OpenElement> > . Acesso em: 17 jul. 2019.
- CDH, Resolução A/HRC/RES/17/19. 2011. < http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/17/19 > . Acesso em: 17 jul. 2019.
- COMITÊ BRASILEIRO DE POLÍTICA EXTERNA E DIREITOS HUMANOS (CBPEDH). Carta Pública: Retrocesso dos DH e da participação social na nova condução da PEB. 2016. Disponível em: < <http://dhpoliticaexterna.org.br/?p=567> > . Acesso em: 02. ago. 2019.
- Cepaluni, Gabriel e Vigevani, Tulio. “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”. *Revista Contexto Internacional*, Vol. 29, n. 2, 2007, pp. 273–335.
- Cervo, Amado Luiz. *Conceitos em Relações Internacionais*. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 51, n. 2, p. 8–25, Dec. 2008.
- Côrtes, Octávio H. *A Política Externa do Governo Sarney*. Brasília: FUNAG, 2010, 372 P.
- Fonseca Jr., G. *A legitimidade e outras questões internacionais*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- Fonseca Jr., G. *Apontamentos para o estudo da diplomacia multilateral do Brasil: momentos fundadores e temas políticos nas nações unidas*. UFRGS, Tese de Doutorado, 2014, 207 p.
- Fukuyama, Francis. *The end of history and the last man*. New York: The Free Press, 1992
- Hafner-Burton, Emilie, Mandfield, Edward D. e Pevehouse, Jon C. *Democratization and human rights regimes*. Trabalho apresentado na reunião da International Studies Association (ISA), 2008ew.
- Hirst, Mónica e Pinheiro, Leticia. *A política externa do Brasil em dois tempos*. Rev. Bras. Polít. Int. 38 (1): 5-23 [1995].
- Huntington, Samuel. *Democracy’s Third Wave*. *The Journal of Democracy*, 2(2), 1991.
- Lima, Maria Regina Sores de. *Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008/organizadores: Walter Antonio Desiderá Neto... [et al.]*; Brasília: Ipea — Funag, 2018, 626 p.
- Lima, Maria Regina Sores de. *A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul*. Rev. Bras. Polít. Int., 2005, n. 48 (1), pp. 24-59.
- Lima, Maria Regina Sores de. *Instituições democráticas e política exterior* *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265–303, 2000.
- Lima, Maria Regina Sores de. *Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña*. In: *América Latina/Internacional*, vol. 1, n. 2, 1994, pp. 27–46.





- Lima, Maria Regina Soares de e Pinheiro, Letícia. Between Autonomy and Dependency: the Place of Agency in Brazilian Foreign Policy. *Brazilian Political Sci. Rev.*, São Paulo, v. 12, n. 3, 2018.
- Manfield; Edward D. e Pevehouse, Jon Pevehouse. Democratization and international organizations. *International Organization* 60 (1): 137–67, 2006.
- Marques, Sylvia Ferreira. A imagem internacional do Brasil no Governo Cardoso (1995–2002): uma leitura construtivista do conceito de potência média. Rio de Janeiro, 2005. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais — Instituto de Relações Internacionais). PUC-Rio.
- MRE, 2016, Discurso do ministro José Serra. < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exterores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exterores-brasilia-18-de-maio-de-2016> > . Acesso em: 06 ago. 2019.
- MRE, 2019. Discurso da ministra Damares Alves. < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/outras-autoridades-discursos/20089-discurso-da-ministra-da-mulher-da-familia-e-dos-direitos-humanos-damares-alves-na-abertura-do-segmento-de-alto-nivel-da-40-sessao-do-conselho-de-direitos-humanos-das-nacoes-unidas> > . Acesso em: 09 jul. 2019.
- Moravcsik, Andrew. The origins of human rights regimes: democratic delegation in postwar Europe. *International Organization*, v. 54, n. 2, p. 217–252, 2000.
- Oliveira, Herique Altemani. Política externa brasileira. São Paulo: Saraiva, 2005.
- Oliveira, Miguel Darcy de. Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs. Brasília: FUNAG. 1999, 143 p.
- ONU. CEPAL vê com preocupação congelamento do gasto público brasileiro. 2017. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/cepal-ve-com-preocupacao-congelamento-do-gasto-publico-brasileiro/> > . Acesso em: 02. ago. 2019.
- O Globo Ver: < <https://oglobo.globo.com/sociedade/menino-veste-azul-menina-veste-rosa-diz-damares-alves-em-video-23343024> > . Acesso em: 06 ago. 2019.
- Pinheiro, Leticia. 2004. Política Externa Brasileira. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2004, 81 p.
- Pinheiro, Paulo Sérgio. Brazil and the International Human Rights System. Center for Brazilian Studies — Working Paper Series, CBS-15-00, Oxford, v. CBS, n. 15, 2001.
- Ricupero, R. O que restou do consenso de Tancredo? Folha de S. Paulo, 30 jan. 2001. < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi3012200106.htm> > . Acesso em: 06 set. 2018.
- Ricupero, R. O fim do Consenso? Folha de S. Paulo, 12 jun. 2005. < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1206200504.htm> > . Acesso em: 06 set. 2018.





- Rocha, A.J.R. O Brasil e os regimes internacionais. In: Henrique Altemani de Oliveira e Antonio Carlos Lessa. (Org.). *Relações internacionais do Brasil — Temas e agendas*. 1ed. São Paulo: Saraiva, 2006, v. 2, p. 75–124.
- Roriz, João Henrique. Clashing frames: human rights and foreign policy in the Brazilian re-democratization process. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 60, n. 1, 2017.
- Saboia, Gilberto de Vergne. Entrevista concedida ao autor. Rio de Janeiro, 23 de junho de 2017. 1 arquivo mp3.
- Seixas Côrrea, Luiz Felipe de. *O Brasil nas Nações Unidas. 1946–2011*. Organizador. FUNAG: Brasília, 2012, 988 p.
- Senado Federal. Emenda Constitucional 95. 2016. <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>>. Acesso em: 06 ago. 2019.
- Skidmore, Thomas E. A lenta via brasileira para a democratização: 1974–1985. In: *Democratizando o Brasil*. Alfred Stepan (Org.). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 27–81.
- Spektor, Matias. Diplomacia da ruptura. In: *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje*. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2019, 376 p.
- Zallaquett, José. Balancing Ethical Imperatives and Political Constraints: the dilemma of new democracies confronting past Human Rights violations. *Hasting Law Journal* 42(6), pp. 1425–38, 1992.





Os think tanks brasileiros e a agenda de política externa de Lula da Silva e Rousseff para a África

Brazilian think tanks and the foreign policy agenda of Lula da Silva and Rousseff to Africa

DOI: 10.21530/ci.v15n1.2020.964

Camille Amorim¹

André Luiz Reis da Silva²

Resumo

A fundamentação teórica sobre os think tanks segue arraigada à experiência pioneira estadunidense como tipo ideal, embora estudos de caso, vide Reino Unido, França e mesmo Brasil, mostrem situações distintas. Este trabalho propõe, considerando o objetivo de tais instituições de influenciar e modelar ação de atores políticos com base em sua expertise, adentrar na produção ideacional contemporânea dos think tanks brasileiros sobre as relações Brasil-África durante os governos Lula da Silva e Rousseff³. Uma revisão teórica sobre os think tanks é seguida da apresentação do conteúdo das produções de CEBRI, BPC, Igarapé e IPEA acerca da agenda brasileira para África. A pesquisa está centrada em produção escrita, artigos, relatórios mais detalhados sobre o continente, considerando como ponto de convergência entre as produções os tópicos de cooperação sul-sul e oportunidade de internacionalização para as empresas brasileiras. Apesar da importância da África para o período analisado, o tema aparece restrito a poucos think tanks, que apontam para continuidade discursiva entre as gestões de ambos os governos, sendo, este último, responsável pelo redirecionamento estratégico, prevalecendo as relações empresariais a despeito da cooperação sul-sul.

Palavras-chave: Análise de Política Externa; Relações Brasil-África; Think Tanks.

1 Doutoranda pelo PPG em Estudos Estratégicos Internacionais/UFRGS. Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais e especialista em Estratégia e Relações Internacionais Contemporâneas pela UFRGS. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5918-835X>; email: camille.amorim@gmail.com

2 Doutor em Ciência Política. Pós-doutorado na School of Oriental and African Studies/University of London. Professor dos PPGs em Estudos Estratégicos Internacionais e Ciência Política da UFRGS/Brasil. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq (PQ2). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2593-1189>; email: reisdasilva@hotmail.com

3 Essa pesquisa foi financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior — Brasil (CAPES) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Artigo submetido em 14/06/2019 e aprovado em 06/03/2020.





Abstract

The academic literature of think tanks has been related to the United States experience as an ideal type, despite case studies about the United Kingdom, France or even Brazil show distinct but feasible accommodations. This paper aims to discuss the ideational production of Brazilian think tanks about Brazil-Africa relations during the governments of Lula da Silva and Rousseff, considering the main purpose of these institutions on influencing and modelling the action of political actors based on intellectual expertise. A theory review is followed by an exposition of intellectual production of CEBRI, BPC, Igarapé and IPEA about the foreign policy agenda for the continent, considering two topics of convergence: south-south cooperation and internationalization of Brazilian companies. Despite the importance of Africa for the foreign policy agenda during these governments, the field of research still restricted to very few think tanks. The studies point out the discursive continuity between both presidencies, being the last one responsible for a strategic adjustment, prevailing companies' internationalization emphasis over the south-south cooperation.

Keywords: Foreign Policy Analysis; Brazil-Africa Relations; Think Tanks.

Introdução

Os think tanks ainda carecem de maior atenção dentro da academia, uma vez que a fundamentação teórica segue vinculada à experiência estadunidense como um tipo ideal, embora estudos de caso de países distintos mostrem outras acomodações. Este trabalho tem como objetivo, através de uma análise qualitativa de conteúdo, adentrar na produção ideacional dos think tanks brasileiros sobre as relações Brasil-África durante as gestões Lula da Silva e Rousseff (2003-2016). É pressuposto para isso o propósito dessas instituições em influenciar e modelar a ação de atores políticos e a própria política pública com base em sua expertise. Igualmente, parte-se do entendimento, difundido na academia, que no referido período ocorreu um aprofundamento sem precedentes no eixo de relacionamento entre o país e o continente africano (Oliveira 2015). Dessa forma, esse trabalho busca, além de contribuir para a literatura de análise de política externa brasileira refletindo acerca do papel dos think tanks para o processo decisório, promover maior discussão acerca dos interesses brasileiros nas relações com o continente no século XXI a partir da perspectiva dessas instituições.

De forma a operacionalizar o estudo, percorreu-se um processo metodológico que não busca esgotar as possibilidades de think tanks e de conteúdo disponíveis





para análise. Na verdade, é proposta interpretação qualitativa plausível, a partir da análise codificada e triangulação entre relatórios e literatura (Gibbs 2009). A amostragem de think tanks foi selecionada a partir da listagem das Américas Central e do Sul, de acordo com o *Global Go To Think Tank Index Report* de 2017 (McGann, 2018), publicado pela Universidade da Pensilvânia, edição essa que abarcou as produções do recorte temporal dos governos estudados. O ranking não compreende uma série de think tanks brasileiros conhecido do público especializado em política externa, contudo, foi uma ferramenta pragmática para não incorrer em preferências ou possíveis parcialidades. O ranking, cabe mencionar, é a principal listagem internacional de instituições dessa natureza. Essa preocupação em encontrar uma referência científica e internacionalizada⁴ para coletar a amostragem se faz pertinente diante da dificuldade em conceituar tais instituições, visto que elas tomam as formas mais diversas, conforme o sistema político e cultura de cada país (Denham e Garnett 2004).

A análise proposta neste artigo se restringe às publicações escritas em formato de *policy briefing*, relatórios de pesquisa ou artigos de think tanks que apresentaram grupos de trabalho especializados na temática África, institucionalizados ou *ad hoc*. Cabe, contudo, enfatizar que esses think tanks possuem vasta gama de estratégias para divulgar suas ideias que ultrapassam o formato escrito. Porém, optou-se pela delimitação, uma vez que é esse tipo de material que reúne mais informação, ou as principais, e que transita diretamente entre interessados na agenda e o núcleo decisório, além de pautar também outras ações dessas mesmas instituições. Dito isso, observou-se que onze, dentre quatorze listados no ranking, abordavam assuntos relativos à política internacional. Contudo, a política externa brasileira para África apareceu explicitamente em conteúdo escrito apenas em quatro, a saber: BRICS Policy Center (BPC), Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Instituto Igarapé.

Como ficará claro mais adiante, foi notável entre as publicações a convergência de agenda dos think tanks no que se refere à cooperação sul-sul para o desenvolvimento e às potencialidades mercadológicas para o empresariado

4 É necessário, ademais, elucidar como ocorre o desenho dos rankings anualmente publicados. Em geral, há uma combinação de nomeações oriundas de personalidades e especialistas ligados às agendas e às mais diversas regiões geográficas. Cerca de 7500 think tanks e 8500 jornalistas, doadores públicos, privados e policy-makers de todo o mundo participam desses processos, que incluem, ainda, uma revisão das nomeações e classificações por pares e especialistas. Diante das tantas faces de um think tank, o ranking é um mecanismo satisfatório, embora não seja perfeito, visto que fornece caminhos transparentes para o mapeamento de tais instituições, a despeito de quaisquer elementos subjetivos e contraditórios naturais aos think tanks.





brasileiro. Essa divisão norteou a análise, antecedida por uma primeira unidade de revisão teórica, com o intuito de entender como as ideias podem influenciar a formulação de políticas públicas e como outros estudos de caso podem fornecer elementos para discutir a conformação dos think tanks brasileiros, o que é feito em sequência. Posteriormente, o conteúdo das produções dos think tanks acerca da política externa brasileira para África é tratado especificadamente (são detalhados os tópicos de cooperação sul-sul e o continente africano como oportunidade de internacionalização para as empresas). Por fim, há considerações finais sobre os think tanks e agenda para África.

O debate sobre os think tanks: uma revisão da literatura

O conceito de “comunidades epistêmicas”, reconstruído por Haas (1992), pode ser de grande utilidade para se pensar os think tanks. Haas (1992) utiliza o conceito para estudar o controle sobre o conhecimento e a informação e como estes são usados como dimensão de poder. Nesse sentido, o conceito de comunidade epistêmica é tido como mais que uma comunidade científica conectada pela preocupação com a ciência no sentido natural, mas sim como rede pautada em expertise, na qual níveis políticos são alcançados por meio do reconhecimento de tamanha capacidade. Ademais, definem-se como profissionais de distintas origens e multidisciplinares, que compartilham um conjunto de crenças e princípios e que fornecem uma lógica baseada em valores para ação social dos membros (Haas 1992).

Essas características se tornam visíveis pela observação da história dos think tanks. O surgimento desses organismos remonta ao início do século XX, nos Estados Unidos, sob uma base social de estima à importância das ideias que embasavam e influenciavam atores políticos. Fortaleceram-se ao prover serviços diversificados, a exemplo da RAND Corporation, que presta serviços tanto de engenharia naval, quanto análises políticas com recursos humanos altamente especializados. Assim como a atividade acadêmica, o produto final do trabalho de um think tank é o conhecimento, a produção intelectual e o grau de especialidade, que oferece legitimidade para atuação da organização. Porém, há uma divergência entre os dois organismos: enquanto a universidade obedece à missão principal do avanço de conhecimento, os think tanks se preocupam mais com a ação política (Abelson 2006).





Ao inserir tais organizações sob aparato da disciplina de análise de política externa, Abelson (2006) ressalta que é impossível seguir restringindo o processo decisório à esfera estritamente pública e que observar a atividade dessas instituições é construir uma ponte entre a opinião pública e os decisores, ambos focos diretos dessas produções ideacionais. Sob esse viés, os think tanks podem ser pensados como atores que auxiliam os líderes, fornecendo suporte para que levem em conta com precisão os custos e benefícios das ações a serem tomadas, reduzindo a margem para incertezas e desenvolvendo um ambiente de tomada de decisão estável. Sob outra perspectiva, os think tanks são também responsáveis por, principalmente durante os estágios iniciais da política pública, ajudar a forjar parâmetros para o debate na sociedade (Abelson 2006). Ademais, não é possível esperar que todos think tanks participem igualmente durante os estágios da política, por um princípio básico de não compartilharem interesses e metas iguais, ou mesmo porque, embora sejam especialistas, não possuem as mesmas aptidões. Por essas características, generalizações são problemáticas no estudo dessas instituições.

A literatura existente não avança no sentido de mitigar ou simplesmente explicar as ambiguidades decorrentes da impossibilidade de generalizações sobre o papel exercido pelos think tanks. Há de se reconhecer tamanha abstração, se comparado ao *lobby*, como algo inerente ao produto específico dessas organizações: ideias dificilmente são quantificáveis, sendo impossível mapear, com precisão, o momento de concepção e o caminho levado até sua vocalização. No caso brasileiro, tais instituições ainda são um fenômeno recente e em vias de amadurecimento. Contudo, atentar para a importância dos think tanks junto ao processo decisório pode oferecer um caminho alternativo para pensar as relações entre Estado e atores interessados em política externa, no caso específico da agenda para África. É um exercício para identificar a conexão entre ideias, atores, e política externa em um contexto em que as pesquisas acadêmicas ainda esbarram nas limitações da diplomacia pública do Itamaraty.

Da literatura internacional sobre think tanks ao caso brasileiro

Entender o caso estadunidense é uma preocupação de muitos autores (Smith 1991; Abelson 2006; Desmulins 2000; Parmar 2004). Há convergência de abordagens no sentido de atribuírem aos Estados Unidos uma posição próxima





à de tipo “ideal Weberiano”, norteador para análise de outras experiências no mundo. Assume-se, aqui, parcialmente essa afirmação, já que os Estados Unidos são, de fato, a experiência pioneira e, conseqüentemente, melhor mapeada pela literatura. Entretanto, é impossível dimensionar em termos de o que seria uma experiência perfeita, exemplos disso são os casos britânico, francês e brasileiro. A depender de cada sistema político os think tanks se acomodam em formatos diferenciados, apesar da existência dessas instituições ser uma tendência global.

Sobre ultrapassar o caso americano, é possível de início lembrar que a combinação entre conselheiros políticos e líderes é uma prática antiga. É o objetivo de um dos livros mais conhecidos do ocidente: *O Príncipe*, de Maquiavel. Smith (1991), a exemplo dessa prática, cita o relacionamento de Aristóteles e Alexandre, de Sêneca e Nero, de Hobbes e o Príncipe de Gales, e, mais recentemente, de Tugwell e Franklin Roosevelt ou de Walter Heller e Kennedy. O hábito de recorrer a especialistas privados e sem perfil burocrático define um relacionamento responsável por expor nitidamente a incapacidade de governar alheio à produção intelectual extra-estatal (Smith 1991), demanda favorecedora do florescimento dos think tanks.

Desde a origem estadunidense no início do século XX, os think tanks foram delineados como institutos de pesquisa política sustentados pela filantropia (Abelson 2006; Smith 1991). Sua nomenclatura própria de “tanques de conhecimento” veio na sequência, após serem reconhecidos pelo serviço prestado durante a Segunda Guerra. Suas bases se solidificaram entre 1946 e 1970, conforme passaram a se beneficiar de contratos com o governo, prevendo produção de conhecimento técnico nas áreas mais diversas (desde as ciências sociais até engenharia), necessidade dos Estados Unidos no contexto de Guerra Fria. Após 1970, os think tanks ganharam um novo perfil: abraçam ideologias, são envolvidos em ativismo político e passam a pautar suas atividades em um misto de propaganda e de pesquisa acadêmica. Para Abelson (2006) é nesse momento que institutos — vide o CFR⁵ — e especialistas em política externa ganham maior visibilidade, pela preocupação dos decisores em encontrar munição ideacional para nortear as responsabilidades hegemônicas e para alimentar a crescente burocracia de política externa, além da demanda por mobilizar a opinião pública como legitimadora da atuação internacional da Grande Potência.

5 Council on Foreign Relations, fundado no início do século. Fortalecido, segundo Abelson (2006) no período em questão.





Ademais, alguns exemplos de outros países podem contribuir para se pensar o Brasil. O caso francês, conforme esquematizado por Desmulins (2000), se afasta do padrão americano pelos think tanks surgirem dentro de um contexto de maior competitividade. As atividades que seriam restritas às tais organizações já eram historicamente exercidas por instituições de natureza muito diversa, como o caso dos clubes políticos, gabinetes ministeriais ou mesmo a figura personalista do intelectual francês. Esse último, tradicionalmente simbólico, não precisa ter conhecimento técnico para políticas públicas, pois é percebido pela opinião pública como exemplo de conhecimento por si. Para Desmulins (2000), no país é relevante, também, uma lacuna entre esferas acadêmica e política e o padrão de financiamento majoritariamente público dessas instituições. Analogamente, de acordo com Denham e Garnett (2004), o caso britânico contou com determinantes para o surgimento e consolidação dos think tanks, diante do espaço modesto destinado às ideias e intelectuais em um sistema político elitizado e tradicionalista. Alta coesão partidária, dominância do executivo sobre o legislativo e a ausência de assembleias regionalizadas até pouco tempo atrás, concentraram o debate ideacional sobre a política do país entre poucos atores aglutinados em Londres. A consequência foi um aumento das instituições que pleiteiam a denominação de think tanks, acompanhando tendência global que atribui peso ao termo por “marketing”, mas limitadamente influentes (Denham e Garnett 2004).

Os casos francês e britânico fornecem aparato conceitual ao caso brasileiro no sentido de constatar o surgimento dos think tanks como tendência difundida em nível internacional, com sistemas políticos diversos, constrangimentos e motivações nacionais. O Brasil seria, em alguma medida, convergente ao caso francês dada a importância do financiamento público para desenvolvimento de pesquisas, ou por terem burocratas em seu corpo técnico — como é o caso do IPEA, dentre a amostragem escolhida e cujos funcionários são concursados ou contratados temporariamente pelo governo, é, inclusive, um instituto vinculado ao Ministério do Planejamento.

O caso britânico remonta ao brasileiro quanto à predominância do poder Executivo sobre o Legislativo e sobre o fato de ambos poderes estabelecerem comunicação direta, restando pouco espaço para terceiros (como intermediários), tampouco para que ideias sejam usadas como pontes. Há no Brasil um sistema presidencialista de coalizão predominante, respaldado por um presidente institucionalmente forte, com amplos poderes legislativos de agenda e para





nomeações executivas. O presidente é o ator central, capaz de conformar maiorias no congresso, garantindo estabilidade e governabilidade ao sistema político (Figueiredo e Limongi 1999).

Adicionalmente, no presidencialismo brasileiro há todo o debate acerca do insulamento do Itamaraty, pasta do poder Executivo responsável pela política externa. Há os que entendem que o ministério se conformou historicamente alheio aos demais poderes e também afastado da sociedade, constituindo, em si, uma força autônoma, coesa, altamente educada e profissionalizada (Cheibub 1985), capaz, não apenas de implementar a política externa, mas também de formulá-la. Parmar (2004), sob o mesmo viés, disserta sobre os casos dos think tanks australianos, canadenses, neozelandeses e sul-africanos: a melhor acomodação de tais organismos às realidades nacionais dependeu do quão carente a burocracia estava de receber informação especializada para suportar suas tarefas. Em condição análoga, no Brasil, não houve, por parte do Itamaraty, necessidade de recorrer à diplomacia informal que os think tanks poderiam representar para complementar sua atuação. Ao contrário, através do Instituto Rio Branco constituíram recursos para autonomia e autossuficiência intelectual. Isso acabou por retardar o fortalecimento dos think tanks.

Cabe ponderar, ainda, que a partir da década de 1990 o Itamaraty foi envolto em uma série de demandas por políticas responsivas e democratizadas que tomou o Estado brasileiro de maneira mais ampla (Faria 2012; Belém Lopes 2013; Milani 2012). Assim, o Ministério encaminhou uma série de medidas para aproximação de outros atores estatais e não estatais, buscando adaptação e preservação de sua posição ideacional privilegiada, ao passo em que construía uma face de política pública para a política externa, também nominada de diplomacia pública (Milani et al., 2015). Nessa lógica adaptativa, foi atribuído progressivamente à Fundação Alexandre de Gusmão papel estratégico como um think tank, com propósito de popularizar a política internacional. Para ilustrar isso, Faria (2012, p. 341) recorda a ironia de a newsletter da FUNAG, até 2009, vir acompanhada da imagem do afresco “A Criação de Adão”, de Michelangelo, famoso pela ‘mão divina’ tocando a mão humana.

Limitações dos diversos sistemas políticos não impossibilitaram o surgimento dos think tanks, contudo, afetaram de forma determinante o aprofundamento e desenvolvimento ao molde do tipo ideal estadunidense. Onde o Estado não careceu de complementação ao seu *know-how*, os think tanks encontraram





menor espaço. No Brasil, isso é nítido pelo caráter ainda recente dos institutos de pesquisa identificados como tal. Dentre as organizações aqui estudadas a mais antiga foi o IPEA, criada em 1964, que passou a ser reconhecida como um think tank somente no século XXI. Já o CEBRI, fundado em 1998, enquanto o Instituto Igarapé e o BPC, foram ambos criados após os anos 2000. Além desses, há o caso da Fundação Getúlio Vargas (FGV), criada em uma instituição de ensino superior e que mais recentemente — além de ser reconhecida como universidade e de realizar consultorias para o governo — foi também ranqueada pela Universidade da Pensilvânia como um dos think tanks mais influentes do mundo⁶. Essa recente “conversão de institutos” em think tanks expõe um ponto também abordado no caso inglês, sobre possíveis vantagens de marketing em aderir ao que seria titulação contemporânea.

Dito isso, é pertinente enquadrar os think tanks aqui estudados conforme a classificação de Weaver (1989): Universidades sem estudantes, think tanks de contrato governamental e os de *advocacy*. A despeito das tipologias, cabe pontuar a cautela de Abelson (2006) sobre a complexidade desse tipo de instituição. Um think tank pode trafegar entre mais de uma classificação simultaneamente, ou mudar conforme o tempo. É necessário reconhecer também que esta é uma divisão não exaustiva, excepcionalmente centrada entre balizar pesquisa *versus* defesa ideológica.

Os think tanks enquadrados como universidades sem estudantes são caracterizados pelo esforço mais purista de pesquisa, com *staff* composto por acadêmicos com compromisso profissional de produzir e disseminar conhecimento. Eles diferem, todavia, das instituições de ensino superior pelo público alvo de suas capacitações serem os formuladores de políticas públicas. Foi possível enquadrar três, dos quatro think tanks, nessa classificação: BPC, Igarapé e CEBRI, cada um com suas especificidades. Essa tendência majoritária na amostra, aliada à juventude dos institutos, remonta aos primeiros think tanks estadunidenses, que acreditavam ser a legitimidade fruto de suposta pesquisa mais rigorosa — e menos explicitamente comprometida — com vínculos ideológicos ou partidários (Abelson 2006).

O BPC, apesar de enfatizar o teor independente das suas pesquisas, é um projeto da PUC-Rio que conta com alunos e professores em seu quadro de

⁶ Cabe recordar que a FGV não foi inserida nesta análise devido à ausência de estudos publicados acerca das relações Brasil-África de acordo com os parâmetros aqui estabelecidos.





pesquisadores. Este think tank possui vasta gama de parcerias com universidades de todo o mundo e dentre os modelos de publicação utilizados está o *Policy Brief*, que se propõe disponibilizar conteúdo para atores políticos de maneira didática. O CEBRI, por outro lado, promove amplamente publicações — desde livros, artigos, dossiês, teses, entre outros —, além de realizar encontros mensais com atores políticos para debater temas de seus grupos de estudo. O Igarapé, sob o mesmo viés, também adverte sobre o compromisso com a academia, preza pela alta qualificação de seus pesquisadores e pelo formato de seus artigos. Além disso, expõe, em seu website, seus parceiros, centros de pesquisa das Universidades Federais de Santa Catarina, Cândido Mendes, de Brasília, do Chile e de Chicago.

Outra classificação possível é a de think tanks de contrato governamental (Weaver 1989). Essa classificação corresponde a instituições que, apesar de fazerem pesquisa independente, se distinguem por terem no governo sua principal fonte de financiamento e, assim sendo, por não buscarem influenciá-lo — é mais adequado pensá-los como conselheiros. Inclusive, alguns destes think tanks já são criados com a finalidade de servir ao governo, conseqüentemente, gozam de privilégios especiais em relação às agências do Estado (Abelson 2006). O IPEA pode ser identificado dessa forma pois sua natureza jurídica é de fundação pública e sua existência tem a finalidade de prestar apoio técnico ao governo quanto às políticas públicas.

Advocacy, a última classificação, é caracterizada pela aproximação com uma ideologia, sob propósito de influenciar debate político corrente para um partido político, movimento social ou uma causa específica. Esses think tanks valorizam o acesso à mídia como forma de legitimação perante a opinião pública. Dentre os analisados, esse foi o perfil mais ambíguo para ser identificado. Entretanto, propõe-se uma reflexão acerca do CEBRI, que possui dois pontos a serem considerados: staff e presença na mídia. O presidente de honra da instituição é o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Dentre os conselheiros estão Celso Lafer, Rubens Ricupero, Marcos Azambuja, Sergio Amaral e Armínio Fraga, personalidades que se destacaram no cenário político brasileiro por defenderem posturas econômicas neoliberais e a verticalização das relações exteriores, tiveram participação ativa na presidência de FHC e próximos do PSDB. O quadro a seguir resume a classificação dos institutos.



**Quadro 1 — Classificação dos think tanks analisados de acordo com Weaver (1989)**

	BPC	INSTITUTO IGARAPÉ	CEBRI	IPEA
Fundação	2011	2011	1998	1964
Classificação	Universidade sem estudantes			Think tank governamental
			Advocacy	

Fonte: elaboração própria com base em (Weaver 1989).

O Brasil na África durante as gestões PT

A tentativa de reconfiguração da geografia mundial foi ambiciosamente definida como estratégia de política externa brasileira e, nesse contexto, para além do multilateralismo potencializado e da expansão de mercados, a Cooperação Sul-Sul tornou-se elemento fundamental (Lima 2005). Sob esse cenário, o Brasil se colocou, sobretudo, como um parceiro, exportador de políticas sociais bem-sucedidas, com um discurso permeado de forte teor de solidariedade (Munanga 2018: Milani et al. 2015). Burges (2013) defende que foi evidente na política externa brasileira, nesse período, a ambição em reformular sua posição relativa de poder no sistema mundial, tendo o Brasil atuado como um intermediador entre norte e sul. A fundamentação desse posicionamento foi pautada no engajamento do MRE em posicionar o país como liderança, enquanto enquadrava o Sul-global como área de oportunidades.

Assim, a África pode ser considerada um elemento muito particular, tanto para o pensamento doméstico sobre o engajamento global, quanto para a construção de uma coalizão política — por trás das ambições de liderança — diante da comunidade internacional. Burges (2013) também aponta a importância de considerar os esforços brasileiros para gerenciar o fluxo norte-sul, com ênfase para a formação da coalizão e engajamento em prol de novas regras de governança global, notoriamente por meio das negociações pela OMC. Por último, considerando já construído o perfil de intermediador entre os polos e isso já em atividade, o autor enxerga o Brasil como coordenador de diversos fóruns voltados para construção de vínculos com outras áreas de desenvolvimento, no qual a África surge como relacionamento estratégico (Burges 2013).

As relações entre Brasil e o continente passaram por múltiplos contextos, desde a colonização, escravidão até o estreitamento de laços políticos, sociais e





econômicos. Costa e Silva (2003) lembra que os soberanos do Benin e de Lagos foram os primeiros a reconhecer a independência brasileira, além da movimentação que o 7 de setembro de 1822 ocasionou em Benguela para uma suposta união entre Brasil e Angola. Diante de um recorte histórico mais alargado, há quem reconheça movimentos oscilantes entre o Brasil e a África, com ênfase para o ensaio durante o período da Política Externa Independente (Munanga 2018). Mais adiante, na década de 1970, esse eixo de relacionamento foi recuperado com a erosão do conceito de comunidade luso-brasileira (Cervo 2009). Como marco do relacionamento desse período, há o reconhecimento da independência de Angola, fato realizado com notória antecipação à comunidade internacional (tal qual os soberanos africanos e a independência brasileira) e, também, os pontos de Azeredo da Silveira para a ‘nova política externa brasileira’: incremento da cooperação sul-sul, respeito aos princípios de soberania e autodeterminação e repulsa ao colonialismo e à discriminação racial (Cervo 2009).

O século XXI é marcado por uma reoxigenação das relações (Saraiva 2015), após o afastamento do perfil seletivo com o continente, que pautou a década de 1990 e cuja narrativa foi permeada por representações da África como um continente repleto de pobreza, conflitos e autoritarismo (Filho 2018). No novo momento, os números chamam atenção, com o aumento da quantidade de postos diplomáticos e abertura de novas embaixadas no continente, que atingiram patamares expressivos, totalizando 34 Embaixadas e 2 Consulados — os quais impulsionaram o Itamaraty a reorganizar internamente sua estrutura. Essa revisão de orientação para o continente só foi possível, também, por ter encontrado respaldo do outro lado do atlântico, por intermédio das elites africanas, que reconheceram no Brasil suporte para elevação de sua autonomia.

As elites africanas identificaram, no Brasil, um espelho que refletia a imagem que pretendiam projetar: de ex-colônia que conseguiu construir um novo contexto em termos culturais e econômicos (Saraiva 2015). Ambos os polos dessa relação vivenciaram, no início do século XXI, um renascimento em termos culturais e identitários (Munanga 2018). Assim, agendas do Sul Global relacionando apoio ao desenvolvimento, fortalecimento cultural e questionamento do protecionismo das grandes potências permearam o relacionamento. Para o Brasil o incremento significativo no comércio foi apenas um dos aspectos (Oliveira 2015), apesar de ainda encontrar em outros países emergentes, como Índia e China, concorrência difícil por conta do gigantismo de suas políticas para o continente (Visentini 2013).





Sobre as gestões PT, predomina na literatura uma crítica, embora em tons e formatos diferenciados, contrapondo o quanto Lula e Dilma divergiram ou se aproximaram, seja em termos discursivos ou práticos. Cervo e Lessa (2014) assumem postura mais dura, alegam que a dificuldade em dialogar com a sociedade encaminhou a gestão Dilma para a inércia. Em tom mais moderado, Saraiva (2014) ressalta que fora deixada herança positiva em termos de estratégias bem definidas para condução da PEB, preservação da corrente autonomista frente ao Itamaraty e envolvimento de outras agências governamentais na política externa. Entretanto, o resultado final foi de retração de protagonismo ante cenário mundial, resultante de proatividade restrita a “movimentos espasmódicos” e sem continuidade, sem projeto de inserção estratégica a longo prazo. Cornetet (2014) se contrapõe em termos gerais à ideia de declínio e defende apenas uma contenção, tom esse identificado também em Silva (2018) ao atentar para as dificuldades impostas por uma conjuntura internacional mais difícil e uma crise interna que limitou a anterior altivez da política externa.

O trabalho de Milani, Pinheiro e Lima (2017) é um exercício para condensar todas essas percepções. Os autores entendem que alguns posicionamentos e contradições nas diretrizes de política externa durante os governos do PT podem ser melhor entendidos utilizando o argumento do dilema de graduação, ou seja, se espera que a potência graduada exerça sua função de *rule-maker*, tenha ambição de proeminência, uma visão geopolítica do estratégica do Sul e atue pelo aprofundamento da relação com a região. É inquestionável que, no período analisado, o Brasil foi muito ativo em fóruns internacionais, defendeu seus interesses econômicos em instâncias globais e regionais e trabalhou em favor do aprofundamento da integração da América do Sul e da cooperação sul-sul. Foi reconhecido pelos pares e angariou apoio da bancada africana em ocasiões na FAO e na OMC.

Todavia, fissuras existiram em diversos sentidos, algo comum à potência de segunda linha, principalmente diante de críticas feitas pela oposição, mídia e respaldadas por setores estratégicos. Mesmo com relativo consenso, tornou-se difícil realizar a ambição da graduação, considerando que estratégia é justamente a balança entre interesses de agentes domésticos e externos. Em outras palavras, o Brasil teria atingido um ‘teto’ de atuação diante de seus limites políticos domésticos e dificuldades de projeção internacional mais fortes que a ambição (Milani, Pinheiro e Lima 2017). No caso em questão, o fortalecimento das relações com a África,





impulsionado no governo Lula, provocou reações diversas no Brasil, de apoio e de crítica, e gerou intenso debate sobre os interesses estratégicos brasileiros para a região.

A PEB para África na visão dos think tanks: considerações iniciais

Após a leitura dos relatórios, foram elaboradas codificações qualitativas de caráter descritivo-analítico para analisar o conteúdo disposto nos documentos. Conforme sugerido por Gibbs (2009), privilegiou-se para codificar o conteúdo a repetição de temáticas que eram retomadas ao longo das produções de diferentes think tanks, disso foram gerados dois códigos: i. cooperação sul-sul e ii. Internacionalização de empresas brasileiras. Essa estratégia metodológica é importante para encontrar ênfases nos textos que funcionem como evidências de pesquisa e sugiram interpretação textual plausível (Gibbs 2009). A combinação entre a codificação e a seguinte triangulação dos achados com a literatura sobre política externa brasileira para África foram importantes para legitimar com rigor interpretativo os dados e os resultados analíticos. Os dois códigos são abordados pelos think tanks em termos de avaliação do passado e recomendações para o futuro, elementos estes que complexificam os códigos para além de descritivos, também com peso analítico⁷. Abaixo segue a lista de relatórios sob escrutínio.

7 Optou-se por isolar da análise uma produção sobre aspectos técnicos das operações de paz que o Brasil participa no continente, produzida exclusivamente pelo Instituto Igarapé. Necessidade de cunho metodológico visto que não encontra respaldo entre os demais think tanks.





Quadro 2 — Lista de fontes primárias utilizadas para análise qualitativa de conteúdo ideacional

	Relatório	Think Thank	Autores	Ano
1	Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (2005–2009)	IPEA	IPEA	2010
2	Ponte sobre o Atlântico — Brasil e África Subsaariana — Parceria para o desenvolvimento	IPEA	Carrilho et al.	2011
3	Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (2010)	IPEA	IPEA	2013
4	O Brasil e a cooperação Sul-Sul: como responder aos desafios correntes	BPC	Renzio et al.	2013
5	Solidarity among brothers? Brazil in Africa: trade, investment and cooperation	BPC	Renzio et al.	2013
6	Brasil-África: a ótica dos empresariados brasileiros	CEBRI	Silberfeld	2013
7	Brazil's south-south cooperation with Africa 2003–2013: a decade of Brazilian outreach towards its Atlantic neighborhood	CEBRI	Stolte	2014
8	Brazilian Health and Agricultural Cooperation in Angola: an overview	BPC	Fonseca et al.	2015
9	Brazil and francophone Africa: opportunities and challenges	BPC e Igarapé	Tinasti	2016
10	Brazilian Cooperation for International Development (2011-2013)	IPEA	IPEA	2017
11	Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (2014–2016)	IPEA	IPEA	2018

Fonte: elaboração própria.

Assim como é explicitado o potencial do relacionamento delineado entre o Brasil e a África, é notável a preocupação das instituições em justificar o porquê de o país optar por tal eixo. Os autores se esforçam para expor a aproximação histórico-cultural que data do período colonizatório, tanto com o fluxo de indivíduos trazidos para o Brasil como escravos, quanto pelo mesmo eixo colônia-metrópole entre Brasil e África portuguesa. Há nos textos um reconhecimento tácito da dificuldade dos brasileiros, tomadores de decisão ou opinião pública, em recordar esse compartilhamento de raízes e a entender isso como um terreno fértil para maximizar os propósitos de projeção internacional, ou mesmo considerar os benefícios financeiros para o setor privado (Tinasti 2016; Silberfeld 2013).

O governo Lula da Silva é reconhecido por unanimidade como ponto de inflexão na política externa ao explorar, consistentemente, o relacionamento com atores





africanos e consolidar o país sob a imagem de parceiro para o desenvolvimento através da cooperação sul-sul. Aliado a isso, Lula foi capaz de mobilizar a elite brasileira, mapeando um caminho para internacionalização das empresas nacionais. Críticas são feitas a aspectos pontuais dos projetos de cooperação e a promoção comercial, contudo, não desmerecem a relevância do legado da gestão (Silberfeld 2013).

Para o CEBRI, o governo Lula, preocupado em estabilizar a presença brasileira na África, conciliou políticas domésticas para os afrodescendentes, caracterizando-se como o perfil de doador emergente e fomentador de comércio. Era reconhecida a importância dessa combinação de frentes para alavancar a imagem do Brasil como *player* internacional. A presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), em contrapartida, já recebe essa imagem estabilizada e, quiçá pela sua formação economista, ressalta Stolte (2014, p. 14), opta por abordagem mais direcionada para a “África como novo mercado”. Isso explicaria, em alguma medida, escolhas da gestora, como o corte de orçamento da ABC (Agência Brasileira de Cooperação) e o perdão da dívida de quase 900 milhões dólares para propiciar linhas de crédito via BNDES (Stolte 2014).

Os Relatórios COBRADI (2010; 2013, 2017; 2018) são uma série do IPEA em parceria com a ABC e MRE, com o propósito de mapear o levantamento da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. Devido à importância estratégica para a cooperação, sendo a segunda região prioritária, abaixo apenas da América Latina, a África é abordada pelos relatórios, embora não de maneira central. Além disso, a mesma instituição lançou, especificamente sobre o eixo Brasil-África, o relatório *“Ponte sobre o Atlântico — Brasil e África Subsaariana: parceria sul-sul para o crescimento”*, no primeiro ano da gestão Rousseff (Carrilho et al. 2011). A discussão estabelecida perpassa a história nos termos aqui já abordados, a nova arquitetura mundial a partir da emergência do BRICS, cooperação e comércio. É uma pesquisa financiada pelo Banco Mundial com a proposta de mostrar como o financiador pode aprender com o modelo de relacionamento contemporâneo entre Brasil e o continente africano. Essa ideia da cooperação brasileira como modelo para organizações internacionais e países desenvolvidos retorna no Relatório COBRADI que avalia o período de 2014 a 2016, no qual o IPEA ressalta que os 9 anos de pesquisa ininterruptas que resultaram em tais informes tornaram o think tank referência em estudos de cooperação para o Banco Mundial, FMI e OCDE (IPEA 2018).





É possível entender o objetivo do relatório *Ponte sobre o Atlântico* de duas formas não excludentes: primeiramente, o think tank governamental presta serviço de mapear como a cooperação sul-sul proporcionou aos africanos maior margem de barganha para recusar os termos de relacionamento menos vantajosos e neocoloniais, em que o Banco Mundial é representante (Nkrumah 1967). A produção evidencia o papel dos emergentes no cenário internacional e o quanto os agentes tradicionais precisam rever suas políticas na África. Uma segunda avaliação também expõe que, por recomendar ao Banco Mundial maior ênfase em prover informações sobre mercados emergentes e intensificação da avaliação de projetos sul-sul em andamento, deixa implícita a impressão de que o governo brasileiro estaria, em termos muito sutis, assumindo a incapacidade de seguir como financiador da relação com o continente, seja pela alteração de interesses por parte dos formuladores, seja por questão conjuntural.

Os relatórios seguintes são de 2013, marcando o início de uma série de pesquisas a respeito das relações Brasil-África. O BPC foi o maior publicador sobre essa temática (2013a) (2013b) (2015) (2016), além de, em 2016, desenvolver um relatório em parceria com o Instituto Igarapé. A produção do BPC aconteceu por meio do Projeto “*Brazilian South-South Cooperation and the BRICS: Changing Strategies in Africa*” (*Brazil — SSC*), com financiamento principalmente do DFID — *Department for International Development* do Reino Unido. Esse interesse de atores como o Banco Mundial e o Reino Unido em financiar pesquisas brasileiras pode apontar que atores tradicionais notam o sucesso da experiência dos emergentes e a necessidade de aprender com eles para moldar e atualizar suas práticas.

O CEBRI, por outro lado, subdivide suas pesquisas entre regiões, no caso em questão “África e Oriente Médio”. As pesquisas de 2013 e 2014 foram financiadas por atores relevantes das relações Brasil-África: BNDES, Caixa, Banco do Brasil e Odebrecht. Além deles, a Veirano Advogados (escritório brasileiro membro de redes internacionais de prestadores de serviço, segmento este que contempla o maior número de empresas atuando internacionalmente) e que também foi responsável pelo financiamento de projetos (Milani et al. 2015 71). Pela identificação dos financiadores, é possível aferir que os artigos do CEBRI são bom recurso para entender qual o suporte ideacional está presente entre os decisores brasileiros, afinal, há uma combinação de apoiadores tanto privado quanto públicos





A cooperação Sul-Sul: da exportação de modelos nacionais à pavimentação para internacionalização empresarial

A cooperação é parte importante de um plano maior para o Brasil como *player* internacional de peso. Está atrelada à estratégia de exportar modelos nacionais de políticas sociais, diante da demanda de parceiros internacionais (IPEA 2018). Todavia, um decréscimo significativo na execução orçamentária dos projetos na África via ABC a partir de 2011 foi frequentemente mencionado pelo CEBRI, BPC e Igarapé como algo preocupante para a sustentabilidade desse processo, bem como para garantir a total execução e qualidade dos projetos. Essa redução financeira se insere no corte de gastos mais amplo do Governo com a cooperação, conforme aponta o IPEA (2018) no último Relatório COBRADI. Embora sem realizar avaliação crítica dessa questão, é apontado que o montante destinado em 2010 era de \$ 2.428.489.947,00 e em 2015 estava em R\$ 389.488.759,00. Em 2016 os valores subiram vertiginosamente para além de R\$3.177.090.270,00, com a única justificativa de arcar com os compromissos atrasados com organismos internacionais de mais de três bilhões de reais em dívidas que ameaçavam a participação e o poder de voto do Brasil nessas instituições.

Além de apontar que os principais parceiros brasileiros para cooperação estão na África lusófona, em particular Angola e Moçambique, autores do CEBRI, Igarapé e BPC identificam dificuldade de transbordamento dessas fronteiras. O primeiro afirma que os projetos em Botswana, Sudão, Burkina Faso, Benin, Gâmbia, Guiné Equatorial, Tanzânia e Zâmbia não ultrapassaram os países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa em termos de valores financeiros destinados à cooperação, mas tiveram sucesso significativo para os fundos limitados (Stolte 2014). Já Igarapé e BPC complementam que a África Francófona pode representar, para o Brasil, dedicação a projetos de infraestrutura e fortalecimento de instituições que possam formar bases para a atuação empresarial a longo prazo (Tinasti 2016).

São ressaltadas as atuações da EMBRAPA, SENAI e Fiocruz, como agentes institucionais promotores de cooperação, em parceria com a ABC. Contudo, há diferentes ênfases em suas atividades. O IPEA reitera a capacidade dessas instituições em reproduzir positivamente experiências domésticas de sucesso, por exemplo, como o agronegócio, ensino profissionalizante, medicina tropical, tratamento de HIV, Malária e anemia falciforme, além da proteção social e energia sustentável. Para o mencionado think tank governamental, o caráter ainda recente





dos projetos, uma vez que todos foram iniciados a menos de dez anos, seria impedimento para avaliação adequada (Carrilho et al., 2011), anulando potenciais críticas vistas em maior escala nos demais. Nos Relatórios COBRADI (2010; 2013; 2017; 2018) o IPEA reitera a ideia de exportação da experiência nacional: a expertise no plano nacional seria a grande base da participação de instituições burocráticas extra-MRE na agenda africana, enviando técnicos para o continente, com diversas atribuições. Contudo, mesmo oito anos após a divulgação do relatório de Carrilho et al. (2011), o IPEA seguiu se isentando de avaliações críticas e recomendações para o futuro, colocando, por exemplo, o objetivo dos relatórios aqui citados simplesmente como promoção da transparência e da sistematização de informações necessárias para a formulação de políticas públicas.

Em contrapartida ao IPEA, o BPC, cuja pesquisa se desenvolveu por meio de entrevistas com atores políticos africanos, define em termos de baixo desempenho a cooperação Brasil-África e os projetos como subexecutados, pela dificuldade de relacionamento com entidades locais, baixo poder de decisão dos órgãos executores e altas taxas de rotatividade de profissionais. Há críticas pontuais ao Projeto de Fortalecimento do Sistema de Saúde de Angola (PROFORSA), dentro da preocupação com medidas *top down* vindas do Brasil, vide a exigência em estabelecer regras de gestão de saúde inviáveis para a realidade local, ou, por exemplo, a recusa brasileira em aceitar mães portadoras de HIV para amamentar seus filhos, enquanto Angola reitera que esse é o único alimento para muitas crianças que passam fome (Fonseca, Zocal e Esteves 2015).

Para o BPC, existe importante limitação para os agentes brasileiros executarem funções básicas, como o caso do pagamento dos trabalhadores do projeto da construção do laboratório farmacêutico em Moçambique, em que indivíduos são remunerados pelo pagamento de diárias, devido a limitações burocráticas no Brasil. O think tank deixa duas recomendações claras: é necessário aprovar um marco regulatório abrangente para a cooperação, assegurador da desburocratização de processos de compras e aquisições de bens e serviços e também para contratação de recursos humanos e transações financeiras, o que motivaria aceleração de resultados junto às populações locais. Além disso, há de se considerar que o governo ainda carece de maior levantamento e sistematização de dados, para isso se reflete sobre maior inserção do IPEA, sugere o BPC (Renzi et al., 2013a).

É claro o enquadramento da cooperação sul-sul nos relatórios como tema necessário a ser abordado, já que é interpretado como mecanismo garantidor de elementos chave para a subsequente instalação do setor privado brasileiro.





É por meio da cooperação Sul-Sul que se pode fornecer infraestrutura adequada, recursos energéticos e mesmo profissionais devidamente capacitados para que empresas se sintam mais propensas a encarar o desafio de se internacionalizar via continente africano. Dentro desse contexto, a cooperação entre países africanos e outras potências emergentes também são importantes para a iniciativa privada brasileira, apesar de os relatórios não abordarem possíveis temáticas como complementaridade ou competitividade entre os emergentes, ou papel da liderança entre atores como Índia e China além do Brasil, temáticas estas que poderiam trazer um debate mais denso e mais segurança ao setor privado.

O olhar pragmático: a África estratégica para o empresariado

As empresas brasileiras presentes na África são majoritariamente do setor da construção civil, além dos setores de mineração e petróleo. Odebrecht e Petrobrás são os atores de maior destaque, por possuírem operações vultosas no continente desde a década de 1980. Dentre as demais estão Vale, Camargo Corrêa, Engevix, Queiroz Galvão, Asperbras, Fidens e Stefanini (Renzio et al. 2013; Silberfeld 2013; Stolte 2014). Estas, por sua vez, expandiram suas atividades a partir da gestão Lula da Silva, período em que imperou o entendimento do governo que promover o setor privado é também promoção do *soft power* brasileiro. Tal engajamento do governo é avaliado positivamente por todos os think tanks. Nesse sentido, de acordo com o CEBRI, a mudança de perfil entre Lula e Rousseff não representou grandes transformações para as empresas brasileiras. As iniciativas como perdão de débitos de países africanos em quase US\$ 900 milhões de dólares em 2013 (devido às exigências do BNDES para financiamento,) e também a facilitação de mecanismos de crédito, a criação do departamento África no BNDES e do escritório do mesmo em Johannesburgo atestam a continuidade entre ambos os presidentes (Stolte 2014).

IPEA e CEBRI interpretam positivamente uma série de medidas de Lula da Silva e Rousseff em favor da internacionalização de empresas via continente, como a promoção de missões comerciais, reestruturação da APEX, financiamento por meio do BNDES, instalação de sucursais dos principais bancos estatais — Caixa Econômica e Banco do Brasil — além do Bradesco, banco privado. Isso, associado ao escopo de projetos de cooperação sul-sul, forneceu aparato para convencimento do empresariado quanto às benesses da empreitada (Silberfeld 2013; Carrilho et al.





2011). Sob a ótica dos empresários, o relatório do CEBRI ressalta que tal conjunto de iniciativas, aliado à promoção de seminários e capacitações, foi elemento propulsor de mudança de paradigmas entre setores estratégicos, entidades como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, que entendiam como custosas, ou não demonstravam conhecimento acerca das oportunidades no continente (Silberfeld 2013).

Há um entendimento comum entre o CEBRI, BPC e Igarapé sobre existir oportunidades ainda não esgotadas pelo empresariado na África, muito pela concentração de incentivos do governo brasileiro em países da CPLP e pela ênfase nas campeãs nacionais (Silberfeld 2013; Renzio et al. 2013b). Mesmo nesses locais, o setor de comércio de bens e serviços não é explorado a contento e sequer visitas exploratórias são feitas. Isso é reflexo, criticam os três think tanks, de ênfase exagerada nos setores de mineração, construção e petróleo, nos quais o Brasil insiste, mas não consegue estar à frente de outros emergentes como a China (Tinasti 2016). Essa lacuna quanto aos bens e serviços poderia ser preenchida por pequenas e médias empresas, para ultrapassar uma mera “experiência de gigantes nacionais” (Silberfeld 2013; Renzio et al. 2013b).

A resposta do governo pode ser vista no relatório do IPEA (2011), o qual sugere que o Banco Mundial auxilie a entrada de empresas de médio e menor porte por meio da promoção de conhecimento. Como incentivo a essa ampliação, CEBRI e BPC recomendam que o governo se preocupe mais com a transparência de gastos, algo atrativo ao setor privado. Ademais, seria importante o incremento do diálogo com atores das mais diversas naturezas, como forma de atrair legitimidade (Renzio et al 2013a) e com os empresários, os quais, por sua vez, devem prestar melhores justificativas para o eixo governo e sociedade civil local acerca de comportamentos, a exemplo dos fluxos forçados para projeto de mineração da Vale em Moçambique ou a diferença entre salários de brasileiros e africanos de cargos iguais, algo muito comum (Renzio et al 2013b). Os relatórios se mostram limitados no sentido de comparar ação do Brasil em relação aos demais emergentes no continente.

Considerações finais

Os think tanks brasileiros de política externa aqui avaliados são um fenômeno recente se comparado ao caso mais avançado dos Estados Unidos. A classificação de Weaver (1989) como “universidades sem estudantes” é amplamente adequada





para os institutos selecionados, tendência que remonta à preocupação dos primeiros think tanks estadunidenses em serem associados muito mais à academia do que aos possíveis vínculos ideológicos ou partidários, como estratégia para atrair credibilidade (ABELSON, 2006). É importante atentar para essas organizações pelas redes em que estão envolvidas, pela proximidade com atores sociais interessados em influenciar o processo decisório pelas ideias. Além disso, há também a tese acerca de sua atuação como ponte entre a opinião pública e o círculo decisório. Esse trabalho propôs, portanto, motivar o debate sobre a relação entre think tanks e a política externa.

Os think tanks atuam de maneira semelhante em suas pesquisas, reconhecem méritos e criticam aspectos pontuais para apontar recomendações. As críticas não anulam a avaliação positiva da gestão Lula da Silva em termos gerais haja vista os esforços pela cooperação sul-sul e em fomentar a ida do empresariado para o continente. Isso é visto, por mais que o CEBRI, especificamente, seja enquadrado em uma tipologia de *advocacy* de um partido distante do PT. O mesmo se entende quanto ao governo Dilma, embora ajustes sejam apontados pelo equilíbrio entre continuidade discursiva e ênfase na atuação do empresariado. Em outras palavras, tais estudos destrincham a natureza da discussão acadêmica já existente acerca de rupturas e continuidades entre ambas gestões no caso da política brasileira para África ao identificar rupturas no que se refere à cooperação, a despeito de continuidades da pauta de internacionalização.

É possível pensar como a produção dos think tanks brasileiros reflete um momento marcado pela convergência de interesses domésticos como elemento facilitador da política externa para África. Tendo em conta que o olhar para o continente pode adquirir múltiplas facetas, seja em sentido mais romântico ligado ao compartilhamento de uma identidade negra, ou olhar mais pragmático quanto à identificação de oportunidades vantajosas para os objetivos do Estado em maximizar sua projeção internacional e da iniciativa privada em lucrar, é possível dizer que o olhar para África se reflete nos escritos aqui estudados de forma pragmática, sem que o recurso ao argumento identitário seja totalmente invisibilizado, mas assumindo aspecto secundário.

Essa pesquisa não objetivou esgotar as possibilidades sobre o caso brasileiro. Existem mais elementos teóricos e empíricos para seguir mapeando o fenômeno dos think tanks no país. Exemplo disso está no reconhecimento de Abelson (2006) quanto à importância de atualização das classificações de Weaver (1989), com a adição das categorias *candidate-based* e think tanks de legado. O propósito da





primeira é tanto contornar legislações de campanha nos Estados Unidos quanto propor mais um canal de comunicação entre candidato e eleitor — é possível refletir se essa tendência alcança também o Brasil. O segundo tipo corresponde a institutos de pesquisa criados por políticos que pretendem deixar sua marca pública após o mandato. O Instituto Lula, Instituto FHC e outras fundações partidárias podem ser terreno fértil para o aprofundamento desse estudo.

Referências

- Abelson, Donald. 2006. *A capitol idea: think tanks and US foreign policy*. Toronto: McGill-Queen's University Press.
- Belém Lopes, Dawisson. 2013. *Política externa e democracia no Brasil: ensaio de interpretação histórica*. 1. ed.: Editora UNESP.
- Burges, Sean. 2013. "Brazil as a bridge between old and new powers?" *International Affairs* 89: 3 (2013) 577–594.
- Carrilho, Simone, Eduarda Passarelli Hamann, Keith Martin, José Flavio Sombra Saraiva, Creomar Lima de Carvalho de Souza, Fames Augusto Tibúrcio, Tijan M. Sallah e Marcos Antonio Macedo Cintra. 2011. *Ponte sobre o Atlântico — Brasil e África Subsaariana — Parceria para o desenvolvimento*. Washington DC e Brasília: Banco Mundial e IPEA.
- Cervo, Amado Luiz. 2009. "Meios e Resultados do Pragmatismo em Política Externa (1967-1979)". In: Amado Luis Cervo e Clodoaldo Bueno. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: UnB, p. 397–425.
- Cervo, Amado Luiz e Antônio Carlos Lessa. 2014. "O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)". *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133–151. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003473292014000200133&lng=en&nrm=iso > . Acesso em Out. 2018.
- Cheibub, Zairo. 1985. "Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica". *Revista Dados*, vol. 28, no. 1.
- Cornetet, João Marcelo Conte. 2014. "A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade". *Conjuntura Austral*. v. 5, n. 24, p. 111-150. Disponível em: < <http://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/viewFile/47628/30012> > . Acesso em: out. 2017.
- Costa e Silva, Alberto da. 2003. *Um rio chamado Atlântico: a África no Brasil e o Brasil na África*. Editora Nova Fronteira.





- Denham, Andrew e Mark Garnett. 2004. “A ‘hollowed-out’ tradition? British think tanks in the twenty-first century”. In: Daiane Stone e Andrew Denham (eds.). *Think tank traditions: policy research and the politics of ideas*. Manchester: Manchester University Press.
- Desmulins, Lucile. 2000. “French public policy research institutes and their political impact as another illustration of the French exception”. In: James McGann & Kent Weaver. *Think tanks and civil societies: catalysts for ideas and action*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta. 2012. “O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários”. *Contexto int.*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 311–355.
- Figueiredo, Argelina e Fernando Limongi. 2001. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Cap. 01. 2. ed. São Paulo: FGV/FAPESP.
- Filho, J. J. G. da Costa. 2018. “Ideological Repertoires of the Brazilian Foreign Policy toward Africa across three presidential administrations (1995-2016): from realism to south-south solidarity, and back”. In: *Cadernos de Política Exterior*. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais — V. 4 n. 7. Brasília. FUNAG.
- Fonseca, J.E.M., G. Zocal e P.L.M.L Esteves. 2015. *Brazilian Health and Agricultural Cooperation in Angola: An overview*. Rio de Janeiro, RJ: BRICS Policy Center. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/6838/doc/968418951.pdf>> . Acesso em: jun, 2018.
- Gibbs, Graham. 2009. *Análise de dados qualitativos: coleção pesquisa qualitativa*. Bookman Editora.
- Haas, P. M. 1992. “Introduction: epistemic communities and international policy coordination”. *International Organization*. Cambridge University Press, 46 (1), pp. 1–35. doi: 10.1017/S0020818300001442.
- IPEA. 2010. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005–2009*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6874&Itemid=343> . Acesso em: maio 2019.
- IPEA. 2013. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19070&Itemid=343> . Acesso em: maio, 2019.
- IPEA. 2016. *Estatuto social — da sede, finalidade e competências*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/170613_estatuto_ipea_2016.pdf> . Acesso em: jul. 2018.





- IPEA. 2017. *Brazilian Cooperation for International Development 2011-2013*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30412&Itemid=424 > . Acesso em: abril, 2019.
- IPEA, 2018. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2014-2016*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181219_cobradi_2014-2016.pdf > . Acesso em: abril, 2019.
- Lima, Maria Regina Soares de. 2005. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 1, p. 24-59.
- McGann, James G. 2017 *global go to think tank index report*. Pennsylvania: University Of Pennsylvania, 2018.
- Milani, Carlos. 2012. “Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos”. Leticia Pinheiro e Carlos Milani. *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. 1. ed.: FGV, 2012.
- Milani, Carlos, Leticia Pinheiro e Maria Regina Soares de Lima. 2017. “Brazil’s foreign policy and the ‘graduation dilemma’”. *International Affairs* 93: 3, p. 585–605.
- Milani, Carlos, E. Muñoz, R. Duarte, M. Klein. 2015. *Atlas de Política Externa Brasileiro — 1a ed. — Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: EDUerj*.
- Munanga, Kabengele. 2018. “Passado e presente nas relações África-Brasil”. In: *História da África e Relações com o Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), p. 453-488.
- N’Krumah, Kwame. 1967. *Neocolonialismo: último estágio do imperialismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 281–306.
- Oliveira, Guilherme Ziebell de. 2015. “Política Africana do Brasil: Mudança entre Lula e Dilma?”. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 29, n. 6, p. 29–47, abr./mai. Disponível em: < <http://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/51761> > .
- Parmar, Inderjeet. 2004. “Institutes of international affairs: their roles in foreign policy-making, opinion mobilization and unofficial diplomacy”. In: Daiane Stone e Andrew Denham (eds.). *Think tank traditions: policy research and the politics of ideas*. Manchester: Manchester University Press.
- Renzio, P., G. Zoccal, J.E.M. Fonseca e A. Niv. 2013a. *O Brasil e a cooperação Sul-Sul: como responder aos desafios correntes*. Rio de Janeiro, RJ: BRICS Policy Center. Disponível em: < <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/5992/doc/1619030609.pdf> > . acesso em: jun. 2018.
- Renzio, P., J. Seifert, G. Zoccal e M. Assunção. 2013b. *Solidarity Among Brothers? Brazil in Africa: trade, investment and cooperation*. Rio de Janeiro, RJ: BRICS Policy Center.





- Disponível em: < <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/6417/doc/1779009373.pdf> > . Acesso em: jun. 2018.
- Saraiva, José F. S. 2015. *A África no século XXI : um ensaio acadêmico*. Brasília: FUNAG.
- Saraiva, Miriam Gomes. 2014. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Relações Internacionais*. n. 44, p. 25-35. Disponível em: < <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n44/n44a03.pdf> > . Acesso em: 25/03/2015.
- Silberfeld, Jean-Claude E. 2013. *Brasil-África: a ótica dos empresários brasileiros*. CEBRI Artigos, v. 2, ano 8. Rio de Janeiro: CEBRI. Disponível em: < http://midias.cebri.org/arquivo/BrAfrica_OticaEmpresarios.pdf > . Acesso em: jun. 2018.
- Smith, James. 1991. *The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*. New York: Free Press.
- Stolte, C. 2014. *Brazil's South-South Cooperation with Africa 2003-2013: a decade of Brazilian outreach towards its Atlantic neighborhood*. CEBRI. Disponível em: < <http://midias.cebri.org/arquivo/ArtigoBrazilAfrica.pdf> > . Acesso em: jun- 2018.
- Tinasti, Khalid. 2016. *Brazil and francophone Africa: Opportunities and challenges*. Rio de Janeiro, RJ: BRICS Policy Center e Instituto Igarapé. Disponível em: < <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/12/1229313466.pdf> > . Acesso em: jun. 2018.
- Visentini, P. G. F. 2013. *A África e as potências emergentes: Nova partilha ou Cooperação Sul-Sul? (A presença da China, do Brasil e da Índia)*. 1ª. ed. Porto Alegre: Leitura XXI/CEBRAFRICA-UFRGS, v. 1.
- WEAVER, R. Kent. 1989. "The Changing World of Think Tanks". *PS: Political Science and Politics*, vol. 22, no. 3, pp. 563-578. JSTOR, disponível em: < www.jstor.org/stable/419623 > . Acesso em: jul. 2018.





A ZOPACAS como a manifestação de um projeto de construção regional Brasileiro para o Atlântico Sul: uma leitura crítica (1986-2013)

The ZOPACAS as the manifestation of a Brazilian region-building project for the South Atlantic: a critical review (1986-2013)

DOI: 10.21530/ci.v15n1.2020.976

Douglas Henrique Novelli¹
Alexsandro Eugenio Pereira²

Resumo

O artigo insere-se em um conjunto de estudos sobre construção de regiões, entendidas aqui como construtos cognitivos atrelados a projetos políticos, manifestadas por meio do discurso dos atores. Busca verificar a hipótese de que a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) foi criada e mantida como um projeto de construção regional brasileiro para o espaço oceânico em questão. É aplicado o método da análise de conteúdo qualitativa a 27 documentos, divididos entre discursos de representantes brasileiros nas Reuniões Ministeriais da ZOPACAS e circulares internas do Ministério das Relações Exteriores Brasileiro, datadas dos anos de 1986 a 2013 e coletados diretamente no Arquivo Histórico do MRE entre os dias 22 e 25 de agosto de 2017. Os dados sugerem que a ZOPACAS de fato se trata da manifestação de um projeto regional brasileiro para o Atlântico Sul, cujo momento de maior relevância ocorreu em sua primeira década, caindo no ostracismo desde então. Embora a retomada da iniciativa em 2007 tenha sinalizado um potencial renascimento do projeto, os dados coletados

1 Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Mestre em Ciência Política pela mesma instituição. Membro do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRI-UFPR) desde 2016. Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6058-5109>; email: douglashnovelli@outlook.com

2 Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq — Nível 2. Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Professor Associado dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná. Coordenador do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRI/UFPR) e Editor-Chefe da Revista *Conjuntura Global*. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9613-4702>; email: alexsep@uol.com.br

Artigo submetido em 22/07/2019 e aprovado em 13/03/2020.





sugerem que o espaço oceânico comum continua sendo de baixa relevância no discurso do governo brasileiro, sobretudo se comparado ao seu período áureo.

Palavras-chave: Atlântico Sul; ZOPACAS; Processo de Construção Regional.

Abstract

This article is inserted next to a set of studies about the building of regions, defined here as cognitive constructs linked to political projects, which are manifested through the discourse of the actors. It seeks to verify the hypothesis that the South Atlantic Peace and Cooperation Zone (ZOPACAS) was created and maintained as a Brazilian region-building project for the oceanic space in question. It is applied the qualitative content analysis method to 27 documents, divided between speeches of Brazilian representatives at the Ministerial Meetings of ZOPACAS and internal circulars of the Brazilian Ministry of Foreign Affairs, dating from 1986 to 2013 and collected directly in the Historical Archive of the Brazilian Ministry of Foreign Affairs, between August 22 and 25, 2017. The data suggest that the ZOPACAS is indeed the manifestation of a Brazilian regional project for the South Atlantic, whose moment of greatest relevance occurred in its first decade, having been ostracized ever since. Although the resumption of the initiative in 2007 signaled a potential rebirth of the project, the data collected suggest that the common oceanic space remains of little relevance in the discourse of the Brazilian government, especially when compared to its golden age.

Keywords: South Atlantic; ZOPACAS; Region-building Process.

Introdução

Em seu artigo “*A Region-Building Approach to Northern Europe*”, publicado em 1994 pela *Review of International Studies*, Iver Neumann argumenta que a maior parte dos estudos teóricos existentes sobre regiões ignora uma problemática central: as origens do espaço regional. Segundo o autor, “embora [algumas teorias] vejam as regiões como entidades cujo conteúdo e fronteiras estão em processo de mudança [...] a suposição de que a região existe não é questionada. A natureza e a gênese das regiões é tratada como dada” (Neumann 1994, 57, tradução nossa)³. Visando responder a lacuna em questão, Neumann propõe a chamada Abordagem de Construção Regional⁴ que, inspirada nos trabalhos de

3 Texto original: “*although it [some theories] focuses on regions as entities whose contents and borders are in a process of change [...] the assumption that the region exists is unchallenged. The nature and genesis of regions is treated as a given*”.

4 “*Region-Building Approach*”, no original em inglês.





Anderson (1983) sobre nacionalismos, defende que regiões sejam interpretadas como comunidades imaginadas, cuja existência é precedida por um ator que, como parte de um projeto político, passa a defender uma identidade cronológica e espacial associada a determinado território — a Região — e procura disseminar tal ideia para o maior número de pessoas (Neumann 2003).

Essa lacuna acaba por se refletir nos estudos empíricos sobre o fenômeno regional e, especificamente, nos estudos voltados para a suposta região do Atlântico Sul. Suposta, pois, independente de qual foco seja dado às dinâmicas sul-atlânticas, não são feitos questionamentos sobre a natureza regional do Atlântico Sul ou sua origem como tal⁵. Isto posto, dois trabalhos emergem como exceções, sendo ambos amparados pela base teórica proposta por Neumann e com análises centradas na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), a saber: (1) o artigo “O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul”, de Adriana Abdenur e Danilo de Souza Neto, publicado em 2014 na *Revista Brasileira de Política Internacional*; e (2) a dissertação de Luísa Calvete Portela Barbosa, intitulada “A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS): Criação, Projeção e Dimensão Político-Estratégica”, apresentada em 2015 no programa de Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS.

No que toca à genealogia do Atlântico Sul enquanto região, o argumento dos trabalhos é semelhante, defendendo que a ZOPACAS é a materialização de um projeto de construção regional brasileiro. Contudo, diferem-se no foco que conferem à questão. Por um lado, Barbosa (2015) desenvolve um estudo cuja ênfase recai especificamente na ZOPACAS, utilizando uma abordagem histórica e entendendo a iniciativa como “a materialização de um discurso, cujo objetivo é [a] busca por autonomia e autodeterminação da região sul-atlântica por parte de seus integrantes” (Barbosa 2015, 16). Por outro, Abdenur e Souza Neto (2014) tem como foco analisar o suposto projeto regional sul-atlântico defendido pelo governo brasileiro, argumentando que o Estado estaria buscando construir um “cinturão de boa vontade”⁶, que permitiria promover “a criação de uma identidade regional sul-atlântica, na qual o Brasil assegura para si uma posição de destaque” (Abdenur e Souza Neto 2014, 6). Assim, os autores argumentam que, embora a ZOPACAS

5 Exemplos incluem trabalhos focados nas dinâmicas de segurança no oceano (Aguilar 2013; Amorim 2013; Flandes and Costa Vaz 2011), políticas do governo brasileiro para promover o interesse pelo Atlântico Sul no nível doméstico (Wiesebron 2013) e os esforços brasileiros para promover a expansão de sua plataforma continental (Costa 2012; Trentini, Novelli, e Breda 2016).

6 Em alusão ao termo utilizado pelo Ministro da Defesa na abertura do II Seminário de Defesa Nacional, realizado na Escola Superior de Guerra em 15 de fevereiro de 2012.





surja no final da Guerra Fria como uma iniciativa brasileira, é apenas durante os anos 2000 que o Brasil acumula capital econômico e político para fortalecer esse projeto. Nesse sentido, o presente artigo busca dialogar com esse argumento, mas sustenta que a atuação brasileira no Atlântico Sul foi significativa apenas no período de 1986 a 1995, no qual o Brasil conduziu um projeto de construção regional baseado na ZOPACAS. Não se desconsidera a validade do argumento dos autores supracitados, mas pretende-se aqui destacar outro momento histórico no qual a atuação brasileira mostrou-se mais efetiva — pelo menos no que se refere à construção do Atlântico Sul como região nos termos formulados por Neumann.

O argumento aqui apresentado baseia-se na premissa segundo a qual “regiões são essencialmente um produto de atores políticos e são criadas pelos discursos desses atores sobre a região” (Tassinari 2004, 56, tradução nossa)⁷. Sendo assim, estudos que tratem de investigar a genealogia de determinado espaço regional devem se debruçar sobre os atos de fala produzidos sobre o mesmo. Por essa razão, o artigo investigará a evolução do discurso do governo brasileiro no que toca ao Atlântico Sul e à ZOPACAS, buscando desvendar se a iniciativa de fato se configura como um projeto de construção regional de origem brasileira para o oceano em questão.

Com esse propósito, foi aplicado o método da análise de conteúdo qualitativa a um conjunto de 27 documentos, examinados com o auxílio do software ATLAS.ti, versão 7.5.7. Os documentos em questão se dividem entre discursos de representantes brasileiros nas Reuniões Ministeriais da ZOPACAS e circulares internas do Itamaraty — coletados diretamente no Arquivo Histórico do MRE. Uma estrutura de duas seções foi adotada no desenvolvimento do artigo, além desta introdução e das conclusões finais. A primeira delas apresenta os métodos de coleta, a descrição do *corpus* e o detalhamento dos métodos de análise empregados, enquanto a segunda expõe os resultados, apresentados em ordem cronológica e subdivididos em cinco grandes períodos percebidos ao longo da análise.

Metodologia

O *corpus* da pesquisa é composto por documentos que expressam a visão brasileira sobre o Atlântico Sul dentro do recorte temporal examinado. Sua análise permite entender a posição do MRE sobre os processos históricos e políticos que

⁷ Texto original: “regions are essentially a product of political actors and are created by actor-generated discourses on the region”.





moldaram as percepções internacionais sobre o Atlântico Sul. O recorte temporal foi definido com base no período de atividade da ZOPACAS, tendo seu marco inicial na criação da iniciativa em 1986 e, como marco final, sua última Reunião Ministerial, ocorrida em 2013 em Montevideu. Em sua maior parte⁸, estes dados foram coletados pessoalmente no Arquivo Histórico do MRE, entre os dias 22 e 25 de agosto de 2017. A coleta dos mesmos adotou uma postura inclusiva, considerando todos os documentos localizados no arquivo disponível para consulta que mencionassem o Atlântico Sul ou a ZOPACAS.

Serão analisados 27 documentos ao todo, divididos em duas categorias principais: (1) seis discursos de representantes brasileiros proferidos nas Reuniões Ministeriais da ZOPACAS; e (2) documentos e circulares internas do MRE, cujo conteúdo varia entre subsídios para as Reuniões da ZOPACAS, relatos de reuniões e correspondências, estas com destino tanto interno quanto externo ao Ministério. É importante ressaltar que estes dados não abrangem os discursos brasileiros em todas as Reuniões Ministeriais da ZOPACAS, assim como provavelmente não representam todos os documentos produzidos sobre o Atlântico Sul pelo governo brasileiro no período em questão. Os documentos aqui descritos são aqueles aos quais foi possível obter acesso através dos recursos de consulta disponíveis. Embora admitidamente incompletos, eles ainda carregam grande poder explicativo e sua revisão na escala aqui apresentada é inédita.

Os Quadros 1 e 2 detalham a natureza de cada um dos documentos que compõem o *corpus* da presente pesquisa.

Quadro 1 — Discursos brasileiros nas reuniões ministeriais da ZOPACAS

Conteúdo	Data
Draft do discurso do Ministro Brasileiro na I Reunião da ZOPACAS	25/07/1988
Discurso final do Ministro Brasileiro na I Reunião da ZOPACAS	25/07/1988
Discurso e proposta de declaração da ZOPACAS em Reunião Extraordinária	05/10/1993
Discurso do Ministro Brasileiro na III Reunião da ZOPACAS — Almoço oferecido aos representantes estatais	21/09/1994
Discurso do Ministro Brasileiro na III Reunião da ZOPACAS	21/09/1994
Discurso do Ministro Brasileiro no VII Encontro Ministerial da ZOPACAS	15/01/2013

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados coletados no Arquivo Histórico do MRE (2017).

8 Com exceção do discurso do então ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, por ocasião da VII Reunião ministerial da ZOPACAS, disponível no site do MRE através do link: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/4547-vii-reuniao-ministerial-da-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-ZPCAS-texto-base-do-discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-montevideu-15-de-janeiro-de-2013>> (data de acesso: 26 de junho de 2019).



**Quadro 2 — Documentos internos do Ministério das Relações Exteriores sobre o Atlântico Sul e sobre a ZOPACAS**

Conteúdo	Data
Carta do Ministro das Relações Exteriores do Brasil ao Secretário Geral das Nações Unidas	29/05/1986
Circular nº 8.669. Nações Unidas XLI Assembleia Geral. Inclusão do Item sobre Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul	17/06/1986
ZONA DE PAZ E COOPERAÇÃO DO ATLÂNTICO SUL — Hipóteses para um Programa de Trabalho	-
Subsídios prévios à II Reunião da ZOPACAS	26/04/1989
Debate sobre a adoção de um tratado específico sobre proteção ambiental no âmbito da ZOPACAS, envolvendo funcionários do DNU, DOI, DMAE e DTE	04/10/1989
Subsídios políticos para II Reunião da ZOPACAS — Namíbia, África do Sul e PALOP	22/05/1990
Subsídios políticos para II Reunião da ZOPACAS — África Ocidental e Central	31/05/1990
Relançamento da ZOPACAS. Expedientes internos mais importantes na área política.	Out/93
Carta do Ministro Celso Amorim ao Ministro das Relações Exteriores sul-africano, por ocasião da posse do presidente Nelson Mandela	1994
Memorandum para chefe da DNU — Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul: III Reunião de Estados-membros (preparativos)	13/05/1994
III Reunião ZOPACAS: Estimativa de custos com transporte e hospedagem	15/06/1994
Reunião de Coordenação Brasil-Argentina sobre o III Encontro dos Estados da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul	-
Carta do Ministro das Relações Exteriores ao Presidente da República — Submete o Decreto que designa a Delegação Brasileira para a III reunião da ZOPACAS	15/09/1994
IV Reunião Ministerial — Pedido de subsídios	16/07/1995
Despacho do DOC destinado ao chefe do DPR provendo subsídios para a IV Reunião da ZOPACAS	02/08/1995
Comunicação entre o DOI e o SGAP — IV Reunião Ministerial da ZOPACAS: Necessidades Financeiras	14/08/1995
Comunicação interna entre o DNU e o DOI: IV Reunião da ZOPACAS — Participação do Brasil	11/12/1995
Subsídios Políticos para a IV Reunião da ZOPACAS	13/08/1996
Subsídios políticos — Comentários sobre a iniciativa Capacetes Brancos da Argentina no contexto da ZOPACAS	19/10/1998
Ata de reunião: Workshop on the Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic -Montevideo 11 to 13 April 2007	13/04/2007
Ata de reunião: Workshop on the Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic — Buenos Aires 7, 8 and 9 May 2007	07/05/2007

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados coletados no Arquivo Histórico do MRE (2017).





Uma vez definido o *corpus*, foi iniciado o estudo dos documentos, aplicando o método da análise de conteúdo em sua forma qualitativa. Essencialmente, a análise de conteúdo pode ser entendida como um conjunto específico de procedimentos que buscam, através da manipulação das mensagens presentes nos documentos, colocar em evidência indicadores que revelem os sentidos contidos nos documentos em questão, possibilitando através destes estabelecer inferências (Bardin 2011; Campos 2004; Oliveira 2008; Berelson 1952). Em seu modelo qualitativo, a análise de conteúdo trata-se de “uma forma interpretativa de análise preocupada com descobrir significados, motivos e propósitos no conteúdo textual” (Halperin e Heath 2012, 310, tradução nossa)⁹.

Conforme apontado por Halperin e Heath (2012), a aplicação das técnicas de análise de conteúdo pode ser sumarizada em quatro passos básicos, sendo eles: (1) definir os documentos que irão compor o *corpus* da pesquisa; (2) estabelecer as variáveis que serão analisadas e as possíveis categorias dentro delas; (3) definir quais unidades de registro serão empregadas; e (4) criar um sistema de marcação que permita identificar e sinalizar no texto a presença e as relações entre as unidades de registro procuradas.

O primeiro destes passos já foi parcialmente coberto com a apresentação dos dados que compõem o *corpus* da pesquisa — documentos coletados no Arquivo Histórico do MRE, compostos sobretudo de comunicações internas entre funcionários do Ministério, e discursos de representantes brasileiros nas Reuniões Ministeriais da ZOPACAS —, juntamente com as estratégias de coleta empregadas.

Em relação ao processo de categorização, este pode ser descrito como um processo de redução e agrupamento dos textos trabalhados com base em seus conteúdos significativos (Cavalcante, Calixto, e Kerr Pinheiro 2014). Segundo Bardin (2011), o objetivo primordial da categorização é fornecer uma representação simplificada dos dados trabalhados, os quais são agrupados em categorias, isto é, classes que reúnem um grupo de elementos sob um título genérico, aqui identificados como “unidades de registro” (que nada mais são do que os segmentos ou partes do texto que serão submetidos ao processo de categorização), tendo como base características que estes elementos apresentam em comum. É através destas categorias que os dados trabalhados exprimem seus significados, os quais guiam a análise (Campos 2004).

⁹ Texto original: “*Qualitative content analysis is a more interpretive form of analysis concerned with uncovering meanings, motives, and purposes in textual content*”.





A presente pesquisa adotará unidades de registro de nível semântico, baseadas em temas, que nada mais são do que “a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura” (Bardin 2011, 135). Serão identificadas nos discursos manifestações que apresentem correspondência com seis variáveis analíticas estabelecidas *a priori*, as quais guiarão a análise dos textos observados. As seis variáveis empregadas são: (1) manifestações sobre a identidade regional do Atlântico Sul e que associem essa identidade regional à ZOPACAS; (2) elementos empregados para justificar a natureza do Atlântico Sul enquanto uma região; (3) pautas balizadoras da ZOPACAS enquanto um projeto de cooperação; (4) desafios percebidos; (5) resultados das estratégias adotadas; e (6) demais atores apontados como relevantes pelos interlocutores brasileiros cujo discurso será analisado.

Halperin e Heath (2012) ainda sugerem a adoção de um sistema de marcação capaz de ajudar o pesquisador no processo de categorização das unidades de registro buscadas no texto. Optou-se por empregar o *software* ATLAS.ti, versão 7.5.7, específico para a análise de dados em pesquisas qualitativas. O *software* em questão permite a análise conjunta de um amplo volume de documentos e, embora o *corpus* da presente pesquisa seja limitado a arquivos de texto, o programa ainda suporta arquivos de imagem, áudio, vídeo e de informações geoespaciais. Dentro dele, as categorias de análise são traduzidas como *codes*, com cada *code* funcionando como uma etiqueta, demarcando e agrupando em suas respectivas categorias as parcelas do texto que se mostram relevantes para a análise. Essa função facilita visualizar as unidades de registro nas quais cada categoria está presente, assim como identificar os pontos nos quais verifica-se a coocorrência de duas ou mais categorias, com uma sendo utilizada para justificar a presença de outra, por exemplo. O *software* ainda oferece uma função de mapa de rede, que permite estabelecer relações entre categorias distintas conforme essas relações emergem da leitura dos documentos analisados. Em conjunto, essas funções tornam o ATLAS.ti um instrumento metodológico ideal para auxiliar na aplicação do método da análise de conteúdo em pesquisas como a aqui apresentada.

Esclarecidos os aspectos metodológicos que guiaram a pesquisa, avança-se agora para a análise dos dados e a discussão dos resultados obtidos.





Análise e apresentação dos resultados

A análise a seguir será de teor qualitativo, aprofundando-se no conteúdo dos textos analisados, e sua apresentação será realizada por ordem cronológica, visando observar como a narrativa brasileira sobre o Atlântico Sul evoluiu nesses documentos. No material em questão, foi possível observar cinco grandes períodos: (1) do surgimento da ZOPACAS em 1986 até sua I Reunião Ministerial, em 1988; (2) um período de fortalecimento da iniciativa entre os anos de 1989 e 1990; (3) um período marcado pela superação ou quase-superação das principais pautas políticas da Zona, o que demandou uma atualização de seus objetivos para tentar preservar sua relevância, ocorrido entre os anos de 1993 e 1994; (4) o fracasso do projeto de atualização seguido de progressivo abandono da ZOPACAS, entre 1995 e 1998; e (5) a retomada da iniciativa, a partir de 2007¹⁰.

Das origens da ZOPACAS até a I Reunião (1986–1988)

Conceitualmente, a ZOPACAS tem suas origens como uma resposta ao projeto da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), então defendida pelos governos norte-americano, sul-africano e pelos governos militares uruguaio e argentino. A ideia do OTAS existia desde a década de 1950, porém ganhou força apenas na década de 1970 com a independência angolana e a subsequente ascensão ao poder do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) que, apoiado pela União Soviética, produziu o temor que as dinâmicas usualmente pacíficas do Atlântico Sul fossem sobrepostas pelas dinâmicas globais conflituosas das duas grandes potências (Hurrell 1983).

Embora ciente da delicada situação geopolítica criada pelo avanço da influência soviética no continente africano, o governo brasileiro não via com bons olhos o projeto, considerando-o com potencial de danificar ainda mais as relações entre o Ocidente e a África. Ademais, como aponta Bandeira (1999), desde a Crise do Petróleo de 1973 o Brasil havia se afastado de sua política de alinhamento automático com os EUA, flexibilizando a retórica anticomunista de sua política externa ao passo que se aproximava dos Estados africanos, sendo, inclusive, o primeiro Estado a reconhecer a independência angolana.

¹⁰ Os anos de 1991, 1992 e entre 1999 e 2006 parecem ter representado períodos de inatividade da ZOPACAS, nos quais não foi possível localizar quaisquer documentos no arquivo histórico do MRE.





Nesse sentido, o diplomata e então conselheiro do MRE, José Viegas Filho, ainda em 1982 advoga a favor de um arranjo regional para o Atlântico Sul produzido pelos próprios Estados por ele banhados, marcado por relações horizontais entre seus membros e que manteve o Atlântico Sul fora das dinâmicas de confrontação entre as duas superpotências:

O Atlântico Sul deve ser percebido através de uma ótica centrada no relacionamento intrarregional, de natureza horizontal e de sentido Sul-Sul, e não vinculada essencialmente à confrontação entre as superpotências. [...] para que isso ocorra é necessário um trabalho político específico no sentido de identificar e implementar os fundamentos da ótica que inspira a política dos países em desenvolvimento da área no que se refere ao espaço que os une (Viegas Filho 2016, 100).

Isto posto, a ideia de criar um arranjo regional para o Atlântico Sul que se opusesse à proposta da OTAS não era nova. Como aponta uma circular interna do MRE, a primeira manifestação pública do desejo do governo brasileiro de promover a iniciativa que evoluiria para a ZOPACAS ocorreu ainda em 1977, durante visita oficial do Ministro da Educação de Cabo-Verde. Na ocasião, foi emitido um comunicado de imprensa conjunto no qual se afirmava “a identidade de ponto-de-vista [...] sobre os interesses dos países ribeirinhos de oceanos comuns em promoverem, na zona oceânica que compartilham, esforços no sentido do desenvolvimento autônomo” (apud Brasil 1986b, para. 4). Ao longo dos anos seguintes, a diplomacia brasileira obteve sucesso em angariar apoiadores à ZOPACAS na costa africana, com a adesão da Guiné, da Guiné Bissau e da República Popular do Congo ao projeto. Todavia, foi apenas após a Guerra das Malvinas (1982) e o fim dos regimes militares na Argentina (1983) e no Uruguai (1985) que o projeto recebeu apoio dos Estados da margem sul-americana do Atlântico.

Assim, no primeiro ano do recorte temporal analisado, foram localizados nos arquivos do MRE dois documentos pertinentes ao tema em questão. O primeiro deles trata exatamente da carta enviada pelo então Ministro das Relações Exteriores brasileiro, Abreu Sodré, ao Secretário Geral da ONU, datada de 29 de maio de 1986, que solicitava a inclusão da ZOPACAS na agenda de debates da 41ª reunião da ONU (Brasil 1986a), instrumentalizando questões como a independência da Namíbia e o regime do *Apartheid* sul-africano para solicitar apoio internacional à iniciativa brasileira de tornar o Atlântico Sul uma zona de paz. Logo no início, há uma declaração sobre a natureza regional do Atlântico Sul, definido como uma





“região com identidade própria”, com seus Estados “compartilhando problemas e interesses semelhantes” (Brasil 1986a, 1, tradução nossa)¹¹. Essa correspondência corrobora, ao menos em um primeiro momento, com a hipótese de que o Brasil atuou como principal *region-builder* no Atlântico Sul, sendo seu projeto regional em grande medida associado à proposição da ZOPACAS.

Foi possível também obter acesso a uma circular interna do MRE do ano de 1986, a qual também cita a independência da Namíbia, o regime do *Apartheid* e a situação política na Angola como pontos de interesse que demandam uma maior atenção do governo brasileiro para com o Atlântico Sul (Brasil 1986b). Esse texto estabelece a Nigéria como principal parceiro no Atlântico Sul e: “(1) define o Atlântico Sul como região, com identidade específica; (2) estabelece o caráter afro-latino-americano dessa região” (Brasil 1986b, 3). Sugere ainda que os arranjos objetivados para o oceano fariam parte de um projeto maior, o qual, “somando-se ao Tratado da Bacia do Prata e ao Tratado de Cooperação Amazônica, fecharia o círculo de entendimentos em torno da região em que o Brasil está inserido” (Brasil 1986b, 4–5), reforçando o caráter securitário do projeto regional sul-atlântico.

O próximo documento localizado trata de um conjunto de subsídios que antecedem a I Reunião Ministerial da ZOPACAS. Esse documento se inicia constatando a natureza dual da ZOPACAS em sua origem, focando prioritariamente em duas vertentes distintas, ainda que vistas como interligadas, sendo elas a cooperação para a paz e a cooperação para o desenvolvimento (Brasil 1988a). No que toca à cooperação para a paz, o documento cita o desejo de manter o Atlântico Sul como uma zona livre de armas nucleares e ingerências externas, assim como as instabilidades causadas pelo regime do *Apartheid* na África do Sul. Sugere, ainda, a criação de um banco de dados sobre recursos oceanográficos compartilhado entre os países sul-atlânticos.

Esses elementos também estão presentes no discurso pronunciado pelo Ministro das Relações Exteriores na inauguração da I Reunião Ministerial da ZOPACAS, o qual, além de defender a ideia do projeto regional baseado em duas frentes, uma de cooperação para paz e outra de cooperação para o desenvolvimento, também ressalta conexões históricas e culturais que ligam o Brasil e demais Estados ribeirinhos ao Oceano Atlântico e uns aos outros, clamando que tornem “patente a consciência de que pertencemos à região sul-atlântica” (Brasil 1988b, 6). O Atlântico Sul é assim tratado como diretamente associado à ZOPACAS, sendo seu

11 Texto Original: “*region with an identity of its own [...] sharing similar problems and interests*”.





surgimento visto como o “momento em que nossa região assume sua identidade própria” (Brasil 1988b, 2).

Fortalecimento da iniciativa (1989-1990)

O período entre a I Reunião e a II Reunião Ministerial da ZOPACAS (1988 e 1990, respectivamente) foi marcado pelo fortalecimento da iniciativa no cenário internacional e pelo avanço de várias das pautas que originalmente estavam no centro da agenda da Zona. Contudo, ao mesmo tempo cresciam as crises políticas e econômicas em vários de seus Estados-membros na costa africana.

Dois documentos foram localizados remetendo ao ano de 1989. O primeiro deles tem caráter informativo, resumindo os debates correntes e dando subsídios aos trabalhos futuros. Esse texto se destaca por apresentar, de forma resumida, as linhas gerais do projeto regional então perseguido e propagado pelo governo brasileiro. Os elementos essenciais da iniciativa seriam:

- (a) a definição do Atlântico Sul como região com identidade específica;
- (b) a afirmação do caráter afro-latino-americano dessa região;
- (c) o reconhecimento da responsabilidade especial dos países da área sobre o oceano;
- (d) a ênfase na ideia de cooperação regional — preservação do meio ambiente, aproveitamento dos recursos oceânicos, entre outros campos;
- (e) o interesse em neutralizar as ameaças à paz e à segurança dessa região (Brasil 1989, 7).

Tece ainda comentários sobre a posição argentina, cujo governo teria “acentuado os elementos da ZOPACAS passíveis de utilização como fator de suporte às posições argentinas no contencioso com o Reino Unido” (Brasil 1989, 5) (isto é, a questão das Ilhas Falklands). Embora o governo brasileiro reconheça a legitimidade dessas demandas, aponta que a “forma unidimensional [do governo argentino] de tratar o tema tende a elidir aspectos fundamentais da iniciativa” (Brasil 1989, 5). Sendo o Brasil a principal liderança do processo de construção regional do Atlântico Sul (ao menos nesse momento temporal), sua postura contrária à instrumentalização da ZOPACAS no contencioso das Ilhas Falklands pode ajudar a entender as razões pelas quais o tema apareceu relativamente pouco.

No ano de 1990 foi realizada a II Reunião Ministerial da ZOPACAS, em Abuja, Nigéria. Embora não tenha sido possível obter a transcrição do discurso do Ministro





das Relações Exteriores brasileiro nesta reunião, foram localizados dois documentos elaborados com o objetivo de fornecer subsídios para a mesma. O primeiro destes documentos (Brasil 1990a) trata do novo cenário político com a independência da Namíbia e relativo declínio do regime do *Apartheid* sul-africano. No tocante a Namíbia, trata da instabilidade política do país após sua independência, sobretudo no que se refere aos problemas sociais, econômicos e relacionados às tensões raciais, enxergando no encontro da ZOPACAS uma primeira oportunidade para estabelecer parcerias políticas e econômicas junto ao novo governo. Já a África do Sul é apresentada como um dos prováveis pontos centrais a serem debatidos na Reunião de Abuja, com o MRE identificando avanços lentos no desmantelamento do regime do *Apartheid*, ao passo que demonstra preocupação com o aumento da violência nas ruas do país. Defende, portanto, o reconhecimento das medidas positivas em conjunto com a manutenção das sanções.

O segundo documento tem a mesma natureza, objetivando fornecer subsídios para a vindoura reunião, mas foca na crise política na qual vários países da África Ocidental se encontravam, com protestos populares sendo “impelidos por dificuldades econômicas, [pelo] descontentamento com o sistema de partido único e o clamor pelo multipartidarismo” (Brasil 1990b, 1)¹². O documento traz uma análise favorável à postura brasileira de privilegiar a cooperação técnica “sem tentativas de cultivar hegemônias nem de ensinar o caminho a terceiros” (Brasil 1990b, 6), levantando a hipótese de que no futuro a ZOPACAS poderia servir como uma plataforma funcional para coordenação de projetos de cooperação multilateral entre os Estados da região.

Exaustão de pautas e o projeto de *aggiornamento* (1993-1994)

No ano de 1993 foi produzido aquele que é possivelmente o documento mais completo sobre as relações políticas referentes ao Atlântico Sul no período. Na realidade, esse arquivo produzido pela Subsecretaria-geral de Assuntos Políticos (SGAP) sob o título de “Relançamento da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) — Expedientes Internos Mais Importantes na Área Política” (Brasil 1993a), trata dos principais documentos e memorandos, expedidos por setores do MRE entre novembro de 1992 e outubro de 1993, concernentes ao receio de

12 Especificamente, o documento em questão busca fornecer subsídios sobre a situação no Zaire, Gabão, Nigéria, Senegal, Costa do Marfim e Camarões.





esvaziamento da ZOPACAS frente à superação de sua agenda política original. Logo em suas primeiras páginas, o então Secretário-Geral e futuro Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, em memorando destinado a SGAP, reconhece que a ZOPACAS “veio perdendo impulso à medida em que a confrontação ideológica e estratégica deixou de constituir um dos eixos centrais das relações internacionais”, assim como “algumas das preocupações centrais da iniciativa — a independência da Namíbia e a questão do *apartheid* na África do Sul, além do conflito angolano — passaram por evoluções positivas ou alcançaram soluções satisfatórias e definitivas” (Brasil 1993a, 1).

Lampreia desenvolve suas considerações a respeito do projeto de “*aggiornamento*”¹³ que o governo brasileiro então buscava promover na ZOPACAS, alterando sua ênfase para a proteção e preservação do meio ambiente marinho e com o intuito declarado de prevenir seu esvaziamento, uma vez que suas razões motoras haviam se exaurido ou estavam em vias de ser exauridas. Posteriormente, justifica os esforços em manter a ZOPACAS ativa pelo papel da iniciativa em fortalecer o protagonismo brasileiro na região ao mesmo tempo que enfraquece outros projetos regionais que seriam possivelmente contrários aos interesses brasileiros. Segundo ele:

Essa preocupação com o revigoramento de uma iniciativa brasileira que chegou a ter ampla repercussão, mas perdeu impulso, justifica-se hoje inclusive como forma de oferecer alternativa à ideia, ressuscitada pela Argentina, de uma nova versão do antigo projeto de um Pacto do Atlântico Sul, [...] com uma vertente de segurança em moldes ainda marcados por preocupação estratégica. Paralelamente, e como preocupação de mais longo prazo, a ideia de promover iniciativas de caráter político-diplomático e econômico comercial — nas vertentes da promoção ambiental e do comércio — atende a interesses de longo prazo do Brasil em sua fronteira atlântica, dando ao país um protagonismo discreto, mas fecundo na região (Brasil 1993a, 6).

De modo condizente, o discurso brasileiro na reunião extraordinária de 1993 (Brasil 1993b) girou em torno de quatro grandes pontos: (1) cooperação ambiental, ocupando posição de destaque como primeiro ponto citado; (2) manutenção do Atlântico Sul como zona não nuclear; (3) proposta para o *South Atlantic Games*,

13 “*Aggiornamento*” é um termo em italiano que significa “atualização”. Optou-se por manter o termo em italiano por este ter sido assim utilizado nos documentos consultados.





evento esportivo que reuniria atletas de todos os Estados-membros da ZOPACAS; e (4) o oferecimento do Brasil para sediar a III Reunião Ministerial da ZOPACAS. O preâmbulo da proposta de declaração apresentada pelo governo brasileiro é dedicado exclusivamente à questão ambiental, evocando a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (ONU 1982), ao passo que argumenta pela necessidade de institucionalizar a proteção e gerenciamento dos recursos costais e marinhos.

Os desdobramentos do ano seguinte confirmaram o diagnóstico desfavorável para a ZOPACAS feito pelo governo brasileiro meses antes. Se o fim do conflito ideológico entre EUA e URSS levantou a necessidade de atualização da pauta política da iniciativa à médio prazo, o ano de 1994 representou a mudança final do cenário no qual a ZOPACAS havia inicialmente sido concebida, tendo o regime do *Apartheid* chegado ao fim e Nelson Mandela sido eleito presidente da África do Sul. Nesse contexto, o então ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, enviou uma carta ao ministro das Relações Exteriores do novo governo sul africano, ressaltando as “afinidades geográficas, étnicas, históricas e culturais” (Brasil 1994a, 2, tradução nossa)¹⁴ e convidando a África do Sul a participar da III Reunião Ministerial da ZOPACAS, que aconteceria naquele ano em Brasília, propondo-se a advogar pela imediata admissão do país como membro da ZOPACAS. Essa correspondência marca o momento em que a África do Sul deixa de ser tratada como uma problemática e passa a ser vista como potencial aliada do projeto regional brasileiro.

Os esforços descritos nesses documentos finalmente culminaram na III Reunião Ministerial da ZOPACAS, realizada em 1994 em Brasília. O discurso proferido pelo então Ministro das Relações Exteriores destaca o papel da Nigéria como coordenadora da ZOPACAS nos anos anteriores e, frente ao fim do regime do *Apartheid*, propõe a adesão imediata da África do Sul como membro pleno da Zona. Seu ponto de maior relevância é a defesa da “transcendência histórica” da ZOPACAS. Nas palavras do Ministro, “da mesma forma que [a ZOPACAS] busca seu elo de continuidade nas raízes comuns de nossos povos, realimenta-se com os influxos externos da atualidade” (Brasil 1994b, 3). Reconhece assim a mudança do cenário político no qual a ZOPACAS se insere, responsável pela exaustão de várias das principais pautas que compunham a agenda política da iniciativa, mas fundamenta a manutenção da Zona ao introduzir novas pautas no debate ao

14 Texto original: “*geographical, ethnic, historical and cultural affinities*”.





mesmo tempo que busca resgatar antigos temas ainda cabíveis no então cenário, nomeadamente, “a Preservação do Atlântico, [...] a Desnuclearização de nossa região e [...] a Cooperação empresarial” (Brasil 1994b, 8).

Falência da agenda política e abandono da iniciativa (1995-1998)

Se os documentos observados nos anos de 1993 e 1994 indicavam a preocupação com o futuro da ZOPACAS, os documentos localizados no ano de 1995 revelam um cenário ainda mais desanimador sob a perspectiva do Itamaraty, com os arquivos do MRE indicando um crescente descrédito da iniciativa, tanto entre os outros Estados-membros quanto entre outros órgãos do próprio governo brasileiro. Especificamente, o primeiro desses documentos trata de uma solicitação de subsídios emitida pelo então chefe do DOI, José Bustani, na qual este reconhece os desafios tanto internos quanto externos à continuidade da iniciativa. Segundo ele,

O Brasil, além de divulgar as ZOPACAS nas Nações Unidas, vem trabalhando para a retomada do momentum da iniciativa, que se viu afetada, nos últimos anos, por certa indiferença demonstrada pela Argentina no tratado da matéria e pela conjuntura econômica adversa atravessada por muitos países da costa Atlântica da África [...]. No entanto, muitos dos compromissos assumidos não puderam ser implementados pelo Brasil, em razão de impeditivos de ordem financeira e, mesmo, da falta de interesse de alguns setores do Governo (Brasil 1995a, 1).

Pouco depois revela uma informação interessante: o governo norte-americano estaria disposto a copatrocinar uma Reunião da ZOPACAS para tratar da questão do tráfico de drogas, arcando com os custos da promoção do evento. Nesse sentido, Bustani aponta que, apesar da questão ser uma das preocupações debatidas no âmbito da ZOPACAS, “é preciso estar atento para evitar que o tema do narcotráfico domine e, até mesmo, ofusque os demais objetivos da Zona” (Brasil 1995a, 2). É relevante lembrar que os EUA foram o único Estado a votar contra a Resolução 41/11 da AGNU, responsável por instituir a ZOPACAS (ONU 1986), tendo igualmente votado contra ou se absterido em todas as votações concernentes à iniciativa. Isto posto, é no mínimo curioso o interesse norte-americano em patrocinar um encontro da Zona, sobretudo focado em uma pauta até então tratada como secundária por seus Estados-membros.

O segundo dos documentos localizados no ano de 1995 registra uma comunicação emitida pelo Departamento de Operações de Promoção Comercial





(DOC) e destinada ao chefe do Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (DPR)¹⁵. Pela natureza dos departamentos envolvidos, não surpreende o caráter puramente econômico do texto, focando nos aspectos da cooperação comercial no âmbito da ZOPACAS. O texto desenvolve o argumento de que a ZOPACAS poderia servir como canal de cooperação para a superação da crise econômica dos Estados-membros através da identificação de áreas prioritárias, reconhecendo, contudo, o grande desafio em buscar “um meio termo entre as necessidades dos Países-Membros com uma linha de industrialização já definida [...] e outros países com atividades econômicas ainda incipientes” (Brasil 1995b, 2–5).

O terceiro documento localizado no ano de 1995 em muito se assemelha ao primeiro, sendo também assinado por Bustani, no qual relata sua “preocupação com os poucos resultados obtidos pelo Governo brasileiro na projeção universal dos propósitos da Zona do Atlântico Sul” (Brasil 1995c, 1). Segundo ele, os resultados mais positivos atingidos até então se concentravam na arena da paz e segurança que, por suas metas geralmente declaratórias, são mais facilmente atingidas. Por outro lado, as demais vertentes de atuação da ZOPACAS apresentavam resultados muito abaixo do esperado, tendo em vista a falta de interesse dos demais órgãos do governo e da comunidade empresarial. A cooperação esportiva surge como exemplo emblemático: a Reunião dos Ministros dos Esportes, vista como uma das metas prioritárias para os países africanos membros da iniciativa, acordada durante a III Reunião Ministerial e prevista para o início de 1995, não havia se concretizado até agosto daquele ano, momento no qual o DOI emitia o comunicado aqui analisado. O cancelamento de Reuniões Ministeriais também se tornaria prática recorrente na ZOPACAS desse momento em diante. A título de exemplo, o discurso proferido pelo representante da Namíbia durante a 49^a Sessão da AGNU (ONU 1994) indica que o cronograma inicial para as reuniões futuras era a realização da IV Reunião em 1995, na África do Sul; da V Reunião em 1996, na Argentina; e da VI em 1997, no Benin. As Reuniões sediadas pela África do Sul e pela Argentina acabaram só ocorrendo em 1996 e 1998, respectivamente. Já a VI Reunião, após vários cancelamentos, acabou sendo transferida para Angola, ocorrendo apenas no ano de 2007.

O último documento localizado no ano de 1995, um memorando produzido pelo DNU, ecoa as preocupações expressas pelo chefe do DOI, apontando a falta de financiamento e “a existência de regimes políticos em situação delicada perante

15 Nota-se que o DOC é uma subdivisão do DPR.





a comunidade internacional (notadamente o da Nigéria)” (Brasil 1995d, 2) como principais desafios para a cooperação econômica e comercial objetivada pelo governo brasileiro através da ZOPACAS. Ressalta ainda a aparente improdutividade da III Reunião Ministerial da ZOPACAS, realizada em Brasília no ano anterior, afirmando que

Os compromissos assumidos durante a IIIa. Reunião Ministerial da ZOPACAS em 1994 ainda não proporcionaram os resultados esperados. [...] A IVa. Reunião Ministerial foi adiada para os dias 1 e 2 de abril de 1996, na expectativa de que algo de concreto possa ser executado pelos países-membros da ZOPACAS até a realização da nova reunião (Brasil 1995d, 2).

Esses apontamentos são particularmente relevantes, pois, como o próprio documento em questão aponta, o Brasil era visto como “o principal patrocinador da ZOPACAS na comunidade internacional” (Brasil 1995d, 3). Assim, o projeto regional brasileiro para o Atlântico Sul estava intimamente ligado à iniciativa da ZOPACAS, a qual, com a exaustão de sua agenda política original e fracasso em garantir apoio após sua reformulação de pauta, parecia então fadada ao fracasso.

No ano de 1996 foi localizado apenas um arquivo, que, de modo geral, não fornece informações novas, reforçando apenas o caráter de cooperação econômica e ambiental pelo qual a pauta da ZOPACAS se tracejava, ao mesmo tempo que reafirma os “impeditivos de ordem financeira, econômica e política que permeiam o assunto” (Brasil 1996, 3). A partir desse ponto, o volume de documentos localizados nos arquivos do MRE se torna notavelmente escasso. Entre os anos de 1996 e 2007, foi possível localizar apenas um único documento com menção ao tema da ZOPACAS, datado de 1998. Nele, a ZOPACAS aparece como um tema secundário, abordado dentro do contexto das atividades de assistência humanitária promovidas pela ONU (Brasil 1998).

Apesar de ser possível — e até mesmo provável — que tenham existido outros debates internos entre funcionários do MRE, cujos registros não foram possíveis de serem acessados através dos arquivos disponíveis para consulta, a escassez de documentos e registros disponíveis está em concordância com o próprio período de inatividade sofrido pela ZOPACAS entre 1998 e 2007, ano no qual finalmente ocorreu a VI Reunião Ministerial da Zona em Luanda, Angola.





Retomada da ZOPACAS (2007-2013)

Mesmo com o reavivamento da ZOPACAS em 2007, o volume de documentos disponível para consulta se manteve escasso. Não foi possível, por exemplo, obter acesso ao discurso do representante brasileiro durante a VI Reunião. Na realidade, os dois documentos do ano de 2007 cujo acesso foi possível diferem notavelmente daqueles analisados até aqui: ambos são atas de *workshops* realizados a título de preparação para a VI Reunião.

O primeiro destes documentos se refere a uma reunião realizada entre os dias 11 e 13 de abril de 2007 em Montevideu, Uruguai. No relato, observa-se a reafirmação das conexões históricas e culturais que ligam as duas regiões costeiras do Atlântico Sul e comentários gerais sobre a cooperação para o desenvolvimento, retratada como intrinsecamente ligada às questões de paz e segurança. O que mais desperta a atenção são os debates sobre o combate ao crime organizado, principalmente ligado ao tráfico de drogas e armas de pequeno porte, tema que outrora ocupava posição secundária no âmbito da ZOPACAS, mas aqui ocupa 11 dos 28 tópicos da ata (ZOPACAS 2007a, paras. 10–20). A natureza do segundo documento é mais limitada, referindo-se a uma reunião realizada entre os dias 07 e 09 de maio de 2007 em Buenos Aires, cujo conteúdo majoritariamente trata da gestão cooperativa dos recursos do mar, sobretudo em relação à pesca no Atlântico Sul (ZOPACAS 2007b).

O último documento disponível é o discurso do então Ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, durante a VII e última Reunião Ministerial da ZOPACAS, realizada em 2013 na cidade de Montevideu. Nele, o ministro reconhece o papel de “liderança e contribuição significativa” do governo angolano para a revitalização da Zona (Brasil 2013, para. 2) e reafirma a agenda de trabalho da ZOPACAS como atuante em três frentes: (1) desarmamento e não-proliferação; (2) cooperação; e (3) temas econômicos (Brasil 2013, para. 18). No que toca às relações econômico-estratégicas, dá especial ênfase nas questões “relativas ao aproveitamento de riquezas energéticas e ao elevado potencial do Atlântico Sul para o desenvolvimento socioeconômico dos países costeiros, assim como à preocupação de sustentabilidade e racionalidade na utilização dos recursos marinhos” (Brasil 2013, para. 25). Finalmente, reafirma o caráter regional do Atlântico Sul, afirmando que a VII Reunião Ministerial da Zona comprovava “o compromisso dos países africanos e sul-americanos com a identidade sul-atlântica” (Brasil 2013, para. 4) e que “temos [os Estados-membros da ZOPACAS] nossa identidade própria como região, estamos conscientes dela, e dela nos orgulhamos” (Brasil 2013, para. 48).





Conclusões

A análise dos documentos revelou uma narrativa consistente da forma como os círculos internos do MRE viam o Atlântico Sul e a postura dos principais atores regionais. Segundo essa narrativa, a ZOPACAS seria originalmente um projeto de construção regional brasileiro, que já nasce propagando a ideia do Atlântico Sul ser “uma região com identidade própria”, com seus Estados “compartilhando problemas e interesses” (Brasil, 1986a, p. 1, tradução nossa)¹⁶.

Em seus primeiros anos, a agenda política da ZOPACAS foi um produto direto da época em que foi criada: embora sempre tenha buscado tratar de projetos de cooperação para o desenvolvimento socioeconômico, as maiores preocupações eram diretamente associadas à percepção de ameaça oriunda da confrontação entre as duas superpotências e do regime sul-africano que, além de institucionalizar políticas discriminatórias contra seus próprios cidadãos, ocupava ilegalmente o território da Namíbia, influenciava abertamente a Guerra Civil Angolana e perseguia um programa nuclear para fins militares, o qual ia diretamente contra a ideia de uma Zona de Paz livre de armas nucleares no Atlântico Sul.

Com o fim da Guerra Fria e do regime do Apartheid sul-africano, a ZOPACAS viu a exaustão de suas pautas principais, correndo o risco de avançar rapidamente rumo à irrelevância. Esse cenário foi notado ainda em 1992 por representantes brasileiros que, visando recuperar o projeto regional de iniciativa brasileira (e que, portanto, posicionava o Brasil no centro político do Atlântico Sul), lançaram o projeto de “*aggiornamento*” da Zona, o qual, entre outras medidas, propunha a inclusão da pauta de proteção do meio ambiente marinho como meio de mantê-la como um fórum relevante internacionalmente.

Apesar de sua aceitação, essas pautas acabaram por não produzir o engajamento esperado por parte dos Estados-membros da ZOPACAS. Embora fossem até certo ponto aceitas como relevantes, os Estados careciam da capacidade financeira para o devido engajamento, visto que vários deles, sobretudo na costa africana, passavam por crises financeiras e políticas. Ainda pior: sendo a ZOPACAS uma iniciativa brasileira, esperava-se que o Brasil estivesse disposto a arcar com os custos dessa liderança. Porém, como o então chefe do DOI descreve, “muitos dos compromissos assumidos não puderam ser implementados pelo Brasil, em razão de impeditivos de ordem financeira e, mesmo, da falta de interesse de alguns

16 Texto Original: “*region with an identity of its own [...] sharing similar problems and interests*”.





setores do Governo” (Brasil, 1995c, p. 1). O resultado dificilmente poderia ter sido outro: entre os anos de 1995 e 2007, a iniciativa da ZOPACAS pouco a pouco caminhou rumo à inatividade e ao esquecimento.

Em grande medida, o estudo aqui apresentado dialoga com o argumento de Abdenur e Souza Neto (2014), segundo o qual, no período que compreende os governos Lula e Rousseff, o governo brasileiro atuou como *region-builder* no Atlântico Sul ao promover a ideia de um “cinturão de boa vontade” em seu entorno estratégico, objetivando criar uma identidade regional sul-atlântica que assegurasse para si posição de destaque na política regional. Através da análise dos dados obtidos, é possível concluir que esse argumento pode ser complementado com uma leitura apurada de outros momentos históricos nos quais a atuação do governo brasileiro como *region-builder* mostrou-se até mais significativa para o desenvolvimento da experiência específica da ZOPACAS.

Embora o Brasil tenha demonstrado certo grau de atividade enquanto *region-builder* no período indicado por Abdenur e Souza Neto (2014), ressalta-se que isso ocorreu apenas após a revitalização da ZOPACAS, iniciada no ano de 2007, sendo esta revitalização iniciada não pelo Brasil, mas por Angola. Ademais, os esforços brasileiros no período em questão também foram lentos e precários, esbarrando em dificuldades financeiras que limitaram a atuação brasileira no âmbito da ZOPACAS, em contraste com os que foram executados pelo governo brasileiro até 1995. Não há dúvida de que a ZOPACAS é a manifestação de um projeto regional orquestrado pelo governo brasileiro, mas, da mesma forma, os dados analisados apontam que este projeto só foi perseguido com verdadeiro afincamento durante a primeira década da iniciativa (1986-1995) e não mais tarde, quando se tentou revitalizar a ZOPACAS.

Referências

- Abdenur, Adriana Erthal, e Danilo Marcondes de Souza Neto. 2014. “O Brasil e a Cooperação Em Defesa: A Construção de Uma Identidade Regional No Atlântico Sul.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 57 (1): 5–21. < <https://doi.org/10.1590/0034-7329201400101> > .
- Aguilar, Luiz Cruz. 2013. “Atlântico Sul: As Relações Do Brasil Com Os Países Africanos No Campo Da Segurança e Defesa.” *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 2 (4): 49–71.





- Amorim, Sérgio Gonçalves de. 2013. “Perspectivas Brasileiras Na Convergência Entre o SISBIN e a ZOPACAS.” *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 2 (4): 11–31.
- Anderson, Benedict. 1983. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Verso. Revised. Londres: Verso.
- Bandeira, Luiz Alberto Moniz. 1999. *Relações Brasil — EUA No Contexto Da Globalização. II — Rivalidade Emergente*. 2nd ed. São Paulo: Editora SENAC.
- Barbosa, Luísa Calvete Portela. 2015. “A Zona de Paz e Cooperação Do Atlântico Sul (ZOPACAS): Criação, Projeção e Dimensão Político-Estratégica.” Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Bardin, Lawrence. 2011. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70. <<https://books.google.com.br/books?id=AFpxPgAACAAJ>> .
- Berelson, Bernard. 1952. *Content Analysis in Communication Research*. Society. Nova York: Free Press. <<https://doi.org/10.1086/617924>> .
- Brasil. 1986a. *Carta Do Ministro Das Relações Exteriores Do Brasil Ao Secretário Geral Das Nações Unidas*. Brasília: MRE.
- Brasil. 1986b. *Circular Nº 8.669. Nações Unidas XLI Assembleia Geral. Inclusão Do Item Sobre Zona de Paz e Cooperação Do Atlântico Sul*. Brasília: MRE.
- Brasil. 1988a. *Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul: Hipóteses para um Programa de Trabalho*. Brasília: MRE.
- Brasil. 1988b. *Discurso Final Do Ministro Brasileiro Na 1ª Reunião Da ZOPACAS*. Rio de Janeiro: MRE.
- Brasil. 1989. *Subsídios Prévios à 2ª Reunião Da ZPCAS*. Brasília: MRE.
- Brasil. 1990a. *Subsídios Políticos Para II Reunião Da ZPCAS — Namíbia, África Do Sul e PALOP*. Brasília: MRE.
- Brasil. 1990b. *Subsídios Políticos Para II Reunião Da ZPCAS — África Ocidental e Central*. Brasília: MRE.
- Brasil. 1993a. *Relançamento da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS) — Expedientes Internos Mais Importantes na Área Política*. Brasília: MRE.
- Brasil. 1993b. *Discurso e Proposta de Declaração Da ZOPACAS Em Reunião Extraordinária*. Nova York: MRE.
- Brasil. 1994a. *Carta Do Ministro Celso Amorim Ao Ministro Das Relações Exteriores Sul-Africano, Por Ocasão Da Posse Do Presidente Nelson Mandela*. MRE.
- Brasil. 1994b. *Discurso Do Ministro Brasileiro Na 3ª Reunião Da ZOPACAS*. Brasília: MRE.
- Brasil. 1995a. *IVa Reunião Ministerial — Pedido de Subsídios*. Brasília: MRE.
- Brasil. 1995b. *Despacho do DOC Destinado ao Chefe do DPR Provedo Subsídios Para a IV Reunião Da ZPCAS*. Brasília:





- Brasil. 1995c. *Comunicação Entre o DOI e o SGAP — IVa Reunião Ministerial Da ZPCAS: Necessidades Financeiras*. Brasília: MRE.
- Brasil. 1995d. *Comunicação Interna Entre o DNU e o DOI: IV Reunião Da ZPCAS — Participação Do Brasil*. Brasília: MRE.
- Brasil. 1996. *Subsídios Políticos Enviados Para a Embaixada Brasileira Em Pretória*. Brasília: MRE.
- Brasil. 1998. *Subsídios Políticos — Comentários Sobre a Iniciativa Capacetes Brancos Da Argentina No Contexto Da ZOPACAS e de Atividades de Assistência Humanitária No Contexto Das Nações Unidas*. Brasília: MRE.
- Barbosa, Luísa Calvete Portela. 2013. *Texto-Base Do Discurso Do Ministro Antonio de Aguiar Patriota Por Ocasão Da VII Reunião Ministerial Da ZOPACAS*. Brasília: MRE. < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/4547-vii-reuniao-ministerial-da-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-zopacas-texto-base-do-discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-mo> > .
- Campos, CJG. 2004. “Método de Análise de Conteúdo: Ferramenta Para a Análise de Dados Qualitativos No Campo Da Saúde.” *Rev Bras Enferm Brasília* 57 (5): 611–14. <https://doi.org/10.1590/S0034-71672004000500019>.
- Cavalcante, Ricardo Bezerra, Pedro Calixto, e Marta Macedo Kerr Pinheiro. 2014. “Análise de Conteúdo: Considerações Gerais, Relações Com a Pergunta de Pesquisa, Possibilidades e Limitações Do Método.” *Informacao e Sociedade* 24 (1): 13–18.
- Costa, Wanderley Messias da. 2012. “Projeção Do Brasil No Atlântico Aul: Geopolítica e Estratégia.” *Revista USP*, no. 95: 9–22.
- Flemes, Daniel, e Alcides Costa Vaz. 2011. “Security Policies of India, Brazil and South Africa: Regional Security Contexts as Constraints for a Common Agenda.” *GIGA WP*, no. 160: 25. < <https://doi.org/10.12957/rmi.2014.10863> > .
- Halperin, Sandra, e Oliver Heath. 2012. *Political Research — Methods and Practical Skills*. Oxford: Oxford University Press.
- Hurrell, Andrew. 1983. “The Politics of South Atlantic Security: A Survey of Proposals for a South Atlantic Treaty Organization.” *Royal Institute of International Affairs 1944- 59* (2): 179–93.
- Neumann, Iver B. 1994. “A Region-Building Approach to Northern Europe.” *Review of International Studies* 20 (1): 53–74.
- Neumann, Iver B. 2003. “A Region-Building Approach.” In *Theories of New Regionalism*, edited by Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw. Londres: Palgrave Macmillan.
- Oliveira, Denize Cristina. 2008. “Análise de Conteúdo Temático-Categorial: Uma Proposta de Sistematização.” *Revista de Enfermagem UFRJ* 16 (4): 569–76.





- ONU. 1982. “Convenção Das Nações Unidas Sobre o Direito Do Mar.” 1982. < http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Decretos/1995/dec_1530_1995_convencaconacoesunidassobredireitomar.pdf > .
- ONU. 1986. “Resolution A/RES/41/11: Declaration of a Zone of Peace and Co-Operation of the South Atlantic.” *Voting Record — General Assembly*. < <https://digitallibrary.un.org/record/280823?ln=en> > .
- ONU. 1994. “General Assembly Official Records, 49th Session : 74th Meeting.” United Nations Digital Library. 1994. < <https://digitallibrary.un.org/record/167685?ln=en> > .
- Tassinari, Fabrizio. 2004. “Mare Europaeum: Baltic Sea Region Security and Cooperation from Post-Wall to Post-Enlargement Europe.” Tese de Doutorado, Department of Political Science, University of Copenhagen.
- Trentini, Bruno, Douglas Novelli, e Juliana Breda. 2016. “A Aplicação de Políticas Públicas Na Busca Pela Ampliação Da Plataforma Continental Brasileira: Resultados e Desafios.” *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais* 1 (2).
- Viegas Filho, José. 2016. *A Segurança Do Atlântico Sul e as Relações Com a África*. Brasília: FUNAG.
- Wiesebron, Marianne. 2013. “Amazônia Azul: Pensando a Defesa Do Território Marítimo.” *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 2 (3): 107–31.
- ZOPACAS. 2007a. *Workshop on the Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic — Montevideo 11 to 13 April 2007*.
- ZOPACAS. 2007b. *Workshop on the Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic — Buenos Aires 7, 8 and 9 May 2007*.



Carta Internacional: breve comunicado sobre o trabalho da Editoria em 2019

A Carta Internacional, revista da Associação Brasileira de Relações Internacionais, apresenta aos seus leitores e ao público em geral um panorama de seu trabalho em 2019. O periódico é dedicado à publicação de trabalhos científicos da área, com o objetivo de promover o debate intelectual qualificado a respeito de temáticas fundamentais do meio internacional. No âmbito da ABRI, essas temáticas se organizam em sete eixos: Teoria das Relações Internacionais; Instituições Internacionais; Segurança Internacional, Estudos Estratégicos e Política de Defesa; Economia Política Internacional; Análise de Política Externa; História das Relações Internacionais e da Política Externa; Ensino e Pesquisa em Relações Internacionais. Considerados esses eixos, são muito bem-vindos trabalhos de pesquisadores brasileiros e estrangeiros que *tratem* de questões e problemas a eles relacionados.

A Carta Internacional publica artigos originais e inovadores e é aberta a uma ampla variedade de tradições teóricas e metodológicas. Objetiva dar visibilidade à produção brasileira na área, mas também buscar colaboradores estrangeiros. Todos os artigos publicados pela Carta são submetidos a avaliação em sistema de parecer duplo-cego, para o que a equipe editorial conta com um grande número de pareceristas ad hoc, todos externos ao staff da revista.

A Carta é uma publicação quadrimestral, que recebe, em fluxo contínuo, artigos inéditos. A revista zela por um padrão de alta qualidade, sendo a qualidade científica o critério fundamental de avaliação dos trabalhos a serem publicados. A revista tem se tornado, gradativamente, referência de publicação no campo das Relações Internacionais no Brasil, e a equipe editorial tem empreendido esforços no sentido de ampliar a visibilidade da Carta para o público externo em geral.



Atualmente, a equipe editorial da Carta conta com 4 colaboradores: a editora chefe, uma editora associada e dois editores assistentes. Esperamos poder ampliar a nossa equipe em 2020, visando atender aos processos cotidianos da revista em razão do grande número de artigos que a Carta vem recebendo, como também melhor promover a sua internacionalização. O propósito é somar esforços junto a outros periódicos do campo publicados no Brasil e contribuir para a projeção internacional da produção científica da área.

Essa equipe assumiu a responsabilidade pela publicação da revista em 2015 e desde então vem realizando muitos esforços no sentido de melhorar o fluxo editorial, os processos de revisão por pares, aumentar o número e diversificar a filiação institucional de autores e revisores. Nesse processo, tornamos mais claras e objetivas as regras de submissão, conseguimos melhor qualificar a avaliação por pares e reduzir o tempo de percurso de um manuscrito entre a submissão e a decisão final.

Inicialmente, foi necessário rever a indexação da revista. Nosso trabalho nessa frente tem sido contínuo e temos registrado avanços importantes. Começamos a aceitar textos originalmente escritos em inglês e em espanhol, além dos textos em português, e os publicamos no mesmo idioma que o texto foi apresentado. Sabemos que, para a internacionalização da revista, a publicação deverá ser em inglês ou bilíngue, além da colaboração de pesquisadores estrangeiros, e estamos buscando condições para avançar também nesses aspectos.

Contudo, temos muito a celebrar: durante 2019, recebemos a colaboração de muitos pesquisadores, entre autores de artigos submetidos e revisores dos manuscritos apresentados à Carta. Em sua maioria, esses colaboradores são brasileiros, mas começamos a ampliar a presença e participação efetiva de estrangeiros. Foram submetidos 106 artigos dos quais 37 aprovados para publicação, cujos autores são de diversas filiações institucionais, envolvendo 27 instituições diferentes. Saudamos o aumento da prática da coautoria, que chegou a cerca de 45% dos artigos publicados. Neste sentido, a Carta celebra sua contribuição para a projeção de novos pesquisadores. Aproveitamos para agradecer a todos os que têm nos ajudado a realizar a revista e a torná-la, cada vez mais, publicação de referência no campo das RI no Brasil.

A equipe editorial fechou o ano de 2019 em processo de revisão e atualização da política editorial da revista, além de outras mudanças mais substantivas nos trabalhos da editoria e nos fluxos de publicação, para melhor sintonizá-los com





recentes tendências editoriais dos periódicos científicos mais qualificados. Tais mudanças deverão ser feitas ao longo de 2020 e serão devidamente comunicadas ao nosso público, leitores e colaboradores, por meio de editorial.

Em 2020 a Carta comemora 15 anos, contabilizando sua existência desde a data de sua criação. Nesta comemoração, brindamos à nossa comunidade de Relações Internacionais, a qual oferecemos mais este número.

Matilde de Souza
Editora Chefe da Carta Internacional



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