

# CARTA INTERNACIONAL

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 2526-9038 • V. 15, Nº 3, setembro/outubro de 2020 • DOI: 10.21530/ci.v15n3.2020



**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

## **Editores Associados:**

Letícia Carvalho

Paulo Lavigne Esteves

## **Editores Assistentes:**

Mateus Santos da Silva

Leonardo Agrello Madruga

## **Assistente de Edição:**

Aimara Cobério Terena de Aguiar

## **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, 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](mailto:cartainternacional@abri.org.br)



Esta obra está licenciada com uma licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional..



## Sumário

**From Monterrey to Addis Ababa and beyond: a new global framework for public finance for sustainable development?** | *De Monterrey a Addis Abeba e além: um novo quadro para o financiamento para o desenvolvimento sustentável?* | 5

Philippe Orliange

Ana Flávia Granja e Barros

**A internacionalização do ensino superior no Brasil: analisando comparativamente a mobilidade internacional de estudantes face à realidade latino-americana** | *The Internationalization of Higher Education in Brazil: A Comparative Analysis of International Mobility of Students in Latin America* | 29

Cairo Gabriel Borges Junqueira

Rafael de Moraes Baldrighi

**Narrativas sobre política e a política das narrativas: reflexões sobre o uso de abordagens narrativas no estudo e no ensino de Relações Internacionais** | *Narratives about politics and the politics of narratives: reflections on the use of narrative approaches in the study of International Relations* | 55

Jessica da Silva Correia de Oliveira

**Instituições Participativas e Agenda-Setting da Política de Assistência Social ao Emigrante Brasileiro LGBT** | *Participatory Institutions and Agenda-Setting of the Social Assistance Policy for Brazilian LGBT Emigrants* | 79

Gustavo Teixeira Chadid

Pedro Luiz Costa Cavalcante

**A proteção dos Direitos Humanos na Corte Internacional de Justiça: comentários ao julgamento das medidas provisórias de proteção à população Rohingya no caso Gâmbia vs. Myanmar sobre a violação da Convenção de Genocídio (1948) | *The protection of Human Rights by the International Court of Justice: comments on the order of provisional measures of protection of the Rohingya population in The Gambia v. Myanmar case concerning the violation of the Genocide Convention (1948)* | 105**

Roberta Cerqueira Reis

**A política externa brasileira para a África de Lula a Temer: mudança matricial em meio à crise | *Brazilian foreign policy for Africa from Lula to Temer: matrix change in the midst of the crisis* | 129**

Guilherme Ziebell de Oliveira  
Vinícius Henrique Mallmann

**As relações Brasil-China nos governos Lula e Dilma: burguesia interna e subordinação conflitiva | *Brazil-China relations in Lula and Dilma's governments: internal bourgeois and conflictive subordination* | 151**

Tatiana Berringer  
Bruna Belasques

**A reprimarização das exportações brasileiras em perspectiva histórica de longa duração | *The reprimarization of Brazilian exports in a long-term historical perspective* | 174**

Victor Tarifa Lopes

**Brazilian Industrial Defense Base Profile | *Perfil da Base Industrial de Defesa do Brasil* | 204**

Ariela Diniz Cordeiro Leske  
Thauan Santos

**Clausewitz, a Ciberguerra e a Guerra Russo-Georgiana | *Clausewitz, the Cyberwar and the Russian-Georgian War* | 232**

Pedro Henrique Miranda Gomes  
Vágner Camilo Alves



# From Monterrey to Addis Ababa and beyond: a new global framework for public finance for sustainable development?

*De Monterrey a Addis Abeba e além:  
um novo quadro para o financiamento  
para o desenvolvimento sustentável?*

DOI: 10.21530/ci.v15n3.2020.1046

Philippe Orliange<sup>1</sup>  
Ana Flávia Granja e Barros<sup>2</sup>

## Abstract

How did the global framework for financing sustainable development evolve in the past ten years? We argue that its evolution is deeply connected to multilateral initiatives such as the Monterrey consensus, the Addis Ababa Action Agenda, the Sustainable Development Goals and the Paris Agreement on climate change. Therefore, the year 2015 may be considered as a landmark. In this vein, we identified five key changes that affect the global framework for financing development worldwide, showing how traditional international cooperation mechanisms coexist with new ones. They are discussed in the following order: the evolution of global development agendas; systemic power relations and financial flows; the institutional entrepreneurship of emerging powers; the increased role of development banks; and

### Copyright:

• This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.

• Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.



- 1 Diplomata Francês. Diretor Regional da Agência Francesa para o Desenvolvimento (AFD) para o Brasil e Argentina. Brasília, Brasil.  
(orliangep@afd.fr). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6794-2268>
- 2 Doutora em Relações Internacionais pela Université Paris 1 Pantheon-Sorbonne. Professora Associada no Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.  
(anabarro@unb.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8804-0378>

Artigo submetido em 08/02/2020 e aprovado em 07/07/2020.





from official development aid (ODA) to international public finance. Under the United Nations auspices or not, middle-income countries started to play a bigger role in financing mechanisms. Likewise, some national development banks became more important and started to act more closely under the International Development Finance Club (IDFC) auspices. Brazil, Colombia and South Africa are mentioned as cases for future research.

**Keywords:** Development Banks; Public Finance; Sustainable Development; Middle-Income Countries.

## Resumo

O quadro global de financiamento do desenvolvimento sustentável é profundamente conectado por iniciativas multilaterais como as do Consenso de Monterrey, a Agenda de Ação de Addis Abeba, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o Acordo de Paris sobre mudança do clima. Assim, o ano de 2015 pode ser considerado como um referencial no tema. Neste sentido, o texto identifica cinco grandes mudanças que afetam o quadro global para o financiamento do desenvolvimento mundo afora, demonstrando como mecanismos tradicionais de cooperação internacional coexistem com mecanismos novos. Eles são discutidos na seguinte ordem: a evolução das agendas globais de desenvolvimento; relações sistêmicas de poder e fluxos financeiros; *entrepreneurship* institucional das potências emergentes e o papel crescente de bancos de desenvolvimento; e a evolução da assistência oficial ao desenvolvimento para os financiamentos internacionais públicos. Sob a égide das Nações Unidas ou não, países de renda média aumentaram o seu papel nos mecanismos de financiamento global. Além disso, bancos de desenvolvimento de países como Brasil, Colômbia e África do Sul tornaram-se mais relevantes e mais próximos atuando no âmbito do Clube Internacional de Financiadores do Desenvolvimento (IDFC).

**Palavras-chave:** Bancos de Desenvolvimento; Finanças Públicas; Desenvolvimento Sustentável; Países de Renda Média.

## Introduction

Since the 2002 Monterrey meeting, the global development agenda was profoundly reshaped. There were significant changes in the global agendas (Kannie and Biermann 2017; Biscop 2019; Khanna 2019) which are discussed below. Furthermore, the COVID-19 has brought new issues to the global development agenda, that calls for in depth research in the near future. From an institutional viewpoint, these changes were marked by international institutional bypasses





(Prado and Trebilcock 2019), that is, “a bypass offers an alternative to the dominant institution. This means that public and private institutions can be operating side by side without one being a bypass of the other” (Prado, 2019). Moreover, the same concept may be useful for assessing BRICS countries’ agenda (Stuenkel 2019) and the global framework for public finance for sustainable development (FSDR 2019; Chimhowu et al 2019).

In this scenario, middle-income countries (MIC) (Saad Filho 2004; Gu et al 2016) and development banks may be considered increasingly important actors (Ferraz et al 2013; Ferraz and Countinho 2019; Orliange 2020). However, initiatives for reaching the Sustainable Development Goals (SDGs) within the UN 2030 Agenda and the Objectives of the Paris Agreement on climate change are still underfunded, from public and private, domestic and international perspectives (Kannie and Biermann 2017; Lee 2019; FSDR 2019; Chimhowu et al 2019; Guterrez 2019; Soares and Inoue 2020). In addition, each source of financing brings impacts to the others, and international public finance encompasses much more than official development assistance (ODA) (FSDR 2019). Providing ODA was and still is the mission of aid agencies. Providing public finance, making up for market failures, taking risks others will not take, is the mission of development banks (DB). However, domestic or regional development banks are not new actors (Ferraz et al 2013; Orliange 2020). Many of them have been operating for decades (and some even for centuries), but the new global framework for public finance for sustainable development referred to above gives them an increased relevance (Ferraz and Countinho 2019; Orliange 2020). In other words, there were tectonic changes in the framework of development financing in the past ten years.

This article aims at assessing agendas and institutions in order to answer the following question: how did the global framework for public financing for sustainable development evolve? Recently, the development agenda evolved from the 2000 United Nations Millennium Development Goals (MDGs) to the 2015 Sustainable Development Goals (SDGs). Naturally, both of them are connected to the Action21 adopted in Rio in 1992, as well as to the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and United Nations (UN) broader debates. Taking the 2030 agenda (SDGs) as the starting point of this analysis, we discuss five key changes in the framework for public finance for sustainable development. The first one concerns the evolution of development agendas since 1992, while the second one corresponds to the systemic power





diffusion to Asia. The third change is the institutional entrepreneurship of emerging powers, thus contributing to the increased role of development banks as a fourth trend. The fifth relates to the international public finance framework as a result of the other previous changes.

## **The evolution of global development agendas**

From Monterrey to Addis Ababa, the agendas evolved significantly in terms of the UN traditional cleavage between developing and developed countries. Emerging economies or middle-income countries (regardless of the debates about the categories) can no longer be defined as those receiving development finance. They have become providers of development finance in the recent past. In other terms, China and India, despite not having a high human development index (HDI) have a demonstrated capacity to provide development finance. Brazil had also been in that position in the 2010s, even though its capacity has been severely reduced in recent years.

After the adoption of the 2000 Millennium Development Goals by the UN General Assembly (UNGA), the Monterrey 1<sup>st</sup> international conference on financing for development took place in March 2002. At that meeting, the international consensus on development was revisited. Inspired by a North-South viewpoint, the Monterrey declaration stated in its first paragraph that the aim was “to address the challenges of financing for development around the world, particularly in developing countries. Our goal is to eradicate poverty, achieve sustained economic growth and promote sustainable development as we advance to a fully inclusive and equitable global economic system”.

The Monterrey consensus, in paragraph 4, reaffirmed the central character of the traditional North-South paradigm: “Achieving the internationally agreed development goals, including those contained in the Millennium Declaration, demands a new partnership between developed and developing countries”. It was therefore logical in this context to stress that: “Official development assistance (ODA) plays an essential role as a complement to other sources of financing for development, especially in those countries with the least capacity to attract private direct investment” (paragraph 39).

This consensus also mentioned on several occasions the case of “countries in transition”, a by-word referring to countries of the former Soviet bloc that were





undergoing transition from centrally planned economies to market economy, in the decade following the fall of the Berlin wall.<sup>3</sup> Although the Monterrey consensus also stressed the particular case of least developed countries, of landlocked developing countries and small island developing states, it did not challenge the notion that the partnership to be approved was between “developed” and “developing” countries.

In this context, the year 2015 is a turning point in multilateral negotiations related to sustainable development under the United Nations auspices, when three fundamental conferences took place. However different<sup>4</sup>, they have contributed to changing the global framework for public finance worldwide. In July, the Addis Ababa Action Agenda (AAAA) agreed upon financing for development. In September, the General Assembly of the United Nations adopted the Agenda 2030 on Sustainable Development Goals (SDGs), in New York. In December, the Paris Agreement was adopted by the 21<sup>st</sup> conference of the parties (COP 21) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).

These three multilateral initiatives brought about a different perspective from the cleavage between developed and developing countries, but it does not mean that the cleavage simply disappeared. It is still present in the Paris agreement (article 2) but balanced with the principle crafted in Rio in 1992 of “common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances”. The agreement has also recognized the needs of least developed countries (LDC) and small island developing states (SIDS) (Paris agreement, article 4, para 6). Agenda 2030 stresses the case for “the poorest and most vulnerable countries”.<sup>5</sup> The AAAA also refers to the special needs of LDC, small islands developing states and, on several occasions, to African states (AAAA, paragraph 8).

---

3 The complexity stemming from different development challenges around the world was somehow updated. See, for instance, Monterrey Consensus, paragraph 20 “A central challenge, therefore, is to create the necessary domestic and international conditions to facilitate direct investment flows, conducive to achieving national development priorities, to developing countries, particularly Africa, least developed countries, small island developing States, and landlocked developing countries, and also to countries with economies in transition”.

4 The three conferences had their own negotiating tracks but their respective outcomes, in spite of different legal status, are remarkably convergent and consistent. They are part of the same systemic efforts in our view.

5 In the Preamble of the UNGA resolution it was stated in the following manner: “We are determined to mobilize the means required to implement this Agenda through a revitalized Global Partnership for Sustainable Development, based on a spirit of strengthened global solidarity, focused in particular on the needs of the poorest and most vulnerable and with the participation of all countries, all stakeholders and all people”.





The AAAA offers a broader picture when it comes to international financing. “International public finance plays an important role in complementing the efforts of countries to mobilize public resources domestically, in particular in the poorest and most vulnerable countries with limited domestic resources. Our ambitious agenda puts significant demands on public budgets and capacities, which requires scaled-up and more effective international support, including both concessional and non-concessional financing” (AAAA, paragraph 50). Therefore, it referred to establishing an “enhanced and revitalized partnership for sustainable development” (AAAA, paragraph 10). Besides, it stated that “This global partnership should reflect the fact that the post-2015 development agenda, including the sustainable development goals, is global in nature and universally applicable to all countries while taking into account different national realities, capacities, needs and levels of development and respecting national policies and priorities” (AAAA, paragraph 10).

The global nature of the AAAA echoes the Sustainable Development Goals themselves: “The 17 Sustainable Development Goals and 169 targets which we are announcing today demonstrate the scale and ambition of this new universal Agenda (...). They are integrated and indivisible and balance the three dimensions of sustainable development: the economic, social and environmental” (Preamble of Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015). It is equally consistent with the goals and objectives of the Paris agreement that acknowledges that “climate change is a common concern of humankind” (Preamble of the Paris agreement). It also stresses that the Agreement aims “to strengthen the global response to the threat of climate change, in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty...”. (Article 2 of the 2015 Paris Agreement). In sum, the need to strengthen the global development initiatives and the financial safety net still is a key challenge for humankind, notably after the COVID-19 crisis.

## **Systemic power relations and financial flows**

After the failure of the Washington consensus (Bresser Pereira 2011), there are at least three systemic megatrends in international relations: the decline of the US leadership, the power shift to Asia, and the growing role of the private sector (Allison 2018; Khanna 2019; Biscop 2019). As a result, the rich traditional





providers for official development assistance had to cope with numerous middle-income countries' increasing interests (Inoue and Vaz 2012; Narlikar 2013; FSDR 2019) and bigger development banks, including the International Development Finance Club (IDFC) discussed below.

Although non-traditional creditors became more relevant, the most important public actors are still development agencies, whose primary function is to provide official development assistance. Although ODA from OECD/Development Assistance Committee (DAC) countries stood at 146,6 billion USD in 2017, the flow is still traditionally North-South driven. Actually, there are at least three competing poles of financing for development: the United States, the Europeans<sup>6</sup> and China. However, other flows of international public finance are coming from the South, notably the middle-income countries. Hence, we assume financing flows follow the systemic changes in terms of power relations. In other words, emerging economies play a more important role in financing for development (OECD 2019).

Combined with the crisis in the UN-led multilateral commitments<sup>7</sup>, the three megatrends above shaped the current global framework for public finance for sustainable development. Despite the fact that the role of the private sector is growing, as blended financing strategies show (Voituriez et al 2017; Soares and Inoue 2020), this article focuses exclusively on public financing.

## The institutional entrepreneurship of emerging powers

Emerging powers are economic powers seeking for more recognition in multilateral arenas (Narlikar 2013). Because they still have to face serious social challenges, they are still middle-income countries (Morin and Orsini 2020). Nowadays, the majority of the “developing world” is middle-income countries, that is, 94 out of 130 countries. They are aid receivers but also providers of international public finance (Inoue and Vaz 2012; Baumann 2017; Farias 2018; FSDR2019; Chimhowu et al 2019), operating through cooperation agencies and

---

6 Some European countries have important development agencies, eight of them joined the IDFC (retrieved from [idsc.org/members](http://idsc.org/members)) and twenty-three joined the Asian Infrastructure Investment Bank (retrieved from <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>). June 06, 2020.

7 Multilateralism crises under the UN auspices are not a recent trend. Reports from Secretary-Generals since Kofi Annan, for instance, mention some traces of crises in different issues. See the Guterrez 2019 Report for an update. In May 2020, the World Health Organization became the epicenter of a new crisis as President Donald Trump decided to leave the organization.





development banks. Hence, the UN recent negotiations and agendas are also a result of their empowerment.

Agenda 2030 makes a short reference to MICs:

“Each country faces specific challenges in its pursuit of sustainable development. The most vulnerable countries and, in particular, African countries, least developed countries, landlocked developing countries and small island developing States, deserve special attention, as do countries in situations of conflict and post-conflict. There are also serious challenges within many middle-income countries” (Paragraph 27 of the SDG summit, New York, 25-27 September 2015). The 2030 Agenda, when referring to objectives and indicators, also recognizes the particular case of middle-income countries<sup>8</sup>.

Compared with the Monterrey Consensus, the newest feature in the AAAA<sup>9</sup>, is the explicit mention of middle-income countries’ needs, which were not mentioned at all in the Monterrey text. References to the special needs of MICs were made on several occasions, such as: in general terms (paragraph 8); in the context of foreign direct investment (para. 46); as a group facing “significant challenges to achieve sustainable development” (para. 71 and 72). So, this explicit reference to MICs is quite new and signals a particular and growing concern of this particular group of countries.

The changes brought about by the new framework will be analyzed globally and also through the example of three middle income countries, whose track record in the area of international public finance is significant for a variety of reasons. Mainstream literature focuses primarily on China and India, but our analysis focuses on Brazil, South Africa and Colombia. They are receivers of official development assistance but also of other flows of development finance. Additionally, they play an important role in the framework, although 2021 may bring a new scenario.

---

<sup>8</sup> See in particular paragraph 48 “Indicators are being developed to assist this work. Quality, accessible, timely and reliable disaggregated data will be needed to help with the measurement of progress and to ensure that no one is left behind. Such data is key to decision-making. Data and information from existing reporting mechanisms should be used where possible. We agree to intensify our efforts to strengthen statistical capacities in developing countries, particularly African countries, least developed countries, landlocked developing countries, small island developing States and middle-income countries. We are committed to developing broader measures of progress to complement gross domestic product”. Available at: <[https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)> . Access on 10 Nov 2020.

<sup>9</sup> Also, the AAAA no longer mentions the case of « countries in transition ».





Brazil and South Africa have been active in the field of development cooperation for quite some time (Chatuverdi et al. 2012; Inoue and Vaz, 2012). Colombia is a newcomer but it has played a very significant role in the elaboration and adoption of the SDGs. Also, it joined the OECD in 2020. Brazil and South Africa, as BRICS members participated in the creation of the New Development Bank (NDB) in 2014, headquartered in Shanghai, with branches in Johannesburg and São Paulo. While Colombia and Brazil have a cooperation agency, South Africa is still working towards the creation of its agency. The three countries have development banks – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) for Brazil, Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancoldex), Development Bank of Southern Africa (DBSA).

Concisely, the complexity of institutional entrepreneurship of MICs is still largely unexplored. Most IR analysts put the debate in terms of integration or competition (Ikenberry, 2011; Prantl, 2014; Stuenkel 2019). However, there is a growing probability of more collaboration among them, within the International Development Finance Club (IDFC), for instance. The IDFC was established in 2010 with 23 development banks, out of which only three were from OECD/DAC countries (JICA from Japan, KFW from Germany, AFD from France). Others were from developing and emerging countries. The IDFC members represented in 2019 a total of asset worth 3 trillion USD and annual commitments of 405 billion, out of which green finance alone represents 98 billion (IDFC, 2019). In 2020, the IDFC has 26 members, 600 billion USD in commitments and the asset raised to 4 trillion dollars (IDFC, 2020)<sup>10</sup>.

## **The increased role of development banks**

The follow-up report to the AAAA, prepared by the United Nations Department for Economic and Social Affairs (UNDESA) analyzed the role of national development banks and pointed at their contribution to financing the transition to sustainable infrastructure (UN 2017,15-16). The International Development Finance Club also made the case for the increased role of development banks in the financing of Agenda 2030. The creation of the IDFC in 2010, at the initiative of CAF, BNDES and KFW's CEOs, aimed at helping “national and sub-regional

---

<sup>10</sup> There are 8 members from Europe, 4 from Africa, 6 from Asia and the Middle East and 8 from Central, South America and the Caribbean Region. Retrieved from: <https://www.idfc.org/members/>. Access on 5 Jun 2020.





development banks strengthen their voice in an environment dominated by multilateral financing institutions” (IDFC 2019). The objectives are described as follows: “Agenda setting by joining forces and networking on issues of similar interest, identifying and developing joint business opportunities, sharing know-how and best practice experiences for mutual learning”. Issues of common interest for the members are: “climate finance, infrastructure finance, social development, poverty reduction, green banking and innovation finance” (IDFC 2019). In 2020, the IDFC took action to help fight the COVID-19 pandemic<sup>11</sup>.

The membership of the IDFC illustrates the global and universal partnership mentioned in the AAAA and departs from the old North-South logic. Only three members were from “donor countries”: KFW, AFD, JICA, and the majority is from middle-income countries, with an unprecedented representation of Latin America. Development banks are not “new actors” because many of them existed even before ODA was created. But the new international agenda for development financing is reshaping their role and they are shaping this new agenda in return.

With the increasing focus put on international public finance, the AAAA also stresses the role of development banks, a category of actors that was barely mentioned in the Monterrey Consensus. This is the case in paragraph 33 that “notes the role that well-functioning national and regional development bank can play in financing sustainable development, particularly in credit market segments in which commercial banks are not fully engaged and where large financing gaps exist (...)”. The text also stresses the counter-cyclical role that such banks can play. These references are made in the section devoted to “domestic resources mobilization”. Development banks are also referred to in the section dealing with international development cooperation, alongside multilateral development banks (AAAA, paragraph 70), or on their own AAAA, paragraph 75). Development banks, as diverse as they may be, provide long-term public finance for development.

## From ODA to International public finance

Several factors explain the creation in the early 1960s of a body of policies, mechanisms and institutions aiming at defining international development cooperation and official development assistance (ODA). Development economics

---

<sup>11</sup> < <https://www.idfc.org/idfc-response-to-covid-19-crisis/> > . Access on 10 Nov 2020.





argued that underdevelopment was the result of insufficient investment, which in itself is the consequence of insufficient domestic savings. Hence, the need to supply from outside was clear. Others argued on moral grounds that rich countries should not ignore the sufferings of poor ones and should therefore find ways to help them and their people. Of course, geopolitics was not absent from the debate concerning establishing ODA as a permanent feature of inter-state relations. Put bluntly, financial assistance soon appeared as a path for world powers to strengthen alliances (or create new ones).

In this context, Monterrey and Addis Ababa have both stressed the importance of mobilizing domestic resources when it comes to financing sustainable development. Monterrey was a landmark in this respect since prior to 2002 the issue of domestic resource mobilization did not receive the same level of attention it did on the first conference on financing for development. Nevertheless, as mentioned above, ODA came first in the list of tools aimed at supporting the global partnership at Monterrey. Thirteen years later, Addis Ababa Action Agenda started its section C on “International development cooperation” stressing the role of “international public finance”. Likewise, Agenda 2030 also referred to international public finance as a complement to domestic public resources<sup>12</sup>. Chapter 3 of the Financing for Sustainable Development Report (FSDR, 2019) is thus entitled “International Development Cooperation”.

All the above arguments made the case for transferring resources, closely in line with the Marshall Plan in postwar Europe. It is remarkable that the institution that was established to coordinate and follow the implementation of this Plan, the Organization for European Economic Cooperation, became the Organization for Economic Development and Cooperation (OECD). In its framework, the committee in charge of defining and monitoring the newly “official development assistance” was established. Therefore, the notion of ODA and how it was monitored had several implications from postwar experiences.

It was first necessary to agree on a common definition of ODA, so that it could be clearly distinguished from export-credits. The focus of the nascent ODA

---

12 Paragraph 43 states “We emphasize that international public finance plays an important role in complementing the efforts of countries to mobilize public resources domestically, especially in the poorest and most vulnerable countries with limited domestic resources. An important use of international public finance, including official development assistance (ODA), is to catalyze additional resource mobilization from other sources, public and private. ODA providers reaffirm their respective commitments, including the commitment by many developed countries to achieve the target of 0.7 per cent of gross national income for official development assistance (ODA/GNI) to developing countries and 0.15 per cent to 0.2 per cent of ODA/GNI to least developed countries”.





was to stir growth and development that would eventually increase income. A target was set: 0,7%<sup>13</sup> of rich countries GDP was due to be allocated to ODA under the UN framework. At this point it is worth noting that the 0,7% target is a rare case of a regionally defined concept receiving international recognition. There is no universal definition of ODA (it is an OECD concept which has been given recognition by the UN) but there is no universal support for the 0,7% target. Second, a consensus on which countries should be eligible to receive ODA was reached. The notion of a list of beneficiaries was based on a level of per capita income above which a country was no longer eligible to access ODA funds. The OECD was not the only institution to draw up lists of countries. The World Bank established a similar system. So did the United Nations with a list of “Least developed countries” (LDC), although LDC are not necessarily poor countries in per capita income terms. Third, the definition of modalities for reporting on aid flows was a task for donor countries.

The overall levels of ODA remained more or less stable (at relatively high levels) until the fall of the Berlin Wall, in 1989 (thus showing in retrospect that geopolitical motives had weighed more strongly in favor of ODA than what had been publicly acknowledged). Then, ODA started to decline until the adoption of the Millennium Development Goals (MDG) gave a new life to the twin agenda of combatting poverty and increasing ODA. The G7 countries had also made the case in favor of helping the poorest countries with the Highly Indebted Poor Countries (HIPC) initiative, launched by the World Bank and the International Monetary Fund, and supported by the 1999 G7 summit. Other factors such as the creation of the Department for International Development (DFID) in the United Kingdom gave centrality to the issue of poverty in the international agenda. The Monterrey Conference on Financing for Development further endorsed this renewed commitment. So, at the beginning of the 21<sup>st</sup> century, ODA as a way to support the poverty eradication agendas in developing countries was enjoying a much stronger support than had been the case since the late 1980s. Recently, ODA augmented, but it was concentrated in a few countries and related to humanitarian emergencies (FSDR, 2019:77).

Nevertheless, ODA is not the only source of public external finance that flows into developing and emerging countries. The Table 1 below shows the respective

---

13 An estimate was made of the external resources needed in developing countries to make up for the lack of savings needed to finance investment levels needed to achieve the expected targeted growth. This amount was equivalent to 0,7%.





size of different financial flows to and in developing countries, both domestic and international, public and private, and their allocation by income category.

**Table 1. International public finance, FDI and domestic resources**

(USD Bn)	ODA (gross) 2015	OOF (gross) 2015	FDI	ODA/FDI	Fiscal Resources (WB/IMF) 2014**	ODA/fiscal resources
			(Unctad) 2015			
LICs/LDCs	51	2	37	136%	105	48%
LMICs	45	29	100	45%	748	6%
UMICs	22	34	366	6%	2301	1%
<b>Total</b>	<b>118*</b>	<b>65*</b>	<b>508</b>	<b>23%</b>	<b>3155</b>	<b>4%</b>

\* The figure is lower than the total gross ODA or OOF since a portion of ODA and OOF cannot be allocated to specific countries or income categories

\*\* AFD figures based on OECD, WB and IMF data.

Source: AFD, OECD, WB and IMF data.

“Other official financial flows” (OOF), include public finance for development purposes but which are not on concessional terms as ODA is. The fact that there is no internationally agreed upon target for OOF, comparable to the 0,7% of GDP for ODA, explains why it is not as widely known as ODA is in the framework of international negotiations on development finance. The quality of the reporting is often lower than ODA reporting and may result in the underestimation of these flows. They include export credits, financing provided by public financial institutions in the forms of loans, either to public or private counterparts, on concessional terms, etc. Since 2017, exports credits that used to be included in OOF are accounted for separately.

Similar to ODA, OOF are public flows from developed countries to developing ones, but the notion of international public finance goes beyond that<sup>14</sup>. Section C of the AAAA mentions “South-South Cooperation” under the heading “international development cooperation”. Is South-South Cooperation “international public finance”? This is not clearly stated in the document, which characterizes South-South Cooperation in terms of “shared experiences and objectives” rather than in terms of financial flows (AAAA, paragraphs 56 and 57).

The AAAA also refers to a possible new concept that comes close to a description of “international public finance”, namely the “proposed total official support for sustainable development” (TOSSD) (AAAA, paragraphs 55). TOSSD is

<sup>14</sup> For a more comprehensive analysis of the key concepts related to development financing, see Farias (2018).





an effort by the OECD to account for the financial flows that support sustainable development but which are not ODA, either because they do not match the financial standards of ODA or because they are provided by non-OECD member states. As Mr. Jorge Moreira, director for development cooperation of OECD put it recently; there is a need to “provide the first-ever global picture of finance for development from all donors. Initial estimates show that this could be upwards of USD 500-600 billion annually. This new standard will allow for transparency, accountability and comparability that will strengthen collective multilateral development finance and decision-making. At the same time, ODA will remain distinct in its policy standard-setting and its target-setting measurement of 0.7% ODA/GNI for foreign aid spending” (Moreira and Gornitzka 2018).

### **Middle-income countries and the new development agenda**

Based on DAC methodology, among the 146 countries listed as ODA recipients, in 2016, 94 are middle income (lower and upper) and 52 are least developed countries (LDC) or Low Income, meaning that two thirds of the “developing world” are middle-income countries. It is of political significance the fact that the Addis Ababa Action Agenda and Agenda 2030 contain explicit references to middle-income countries, even though they do not constitute an established category, within the UN system, the way least developed countries do.

The relevance of the new development agenda and in particular the issue of financing for development (and climate) for middle income countries will be analyzed in general terms and through the examples of three countries: Brazil, South Africa and Colombia. From an “OECD/DAC” point of view, Brazil, South Africa and Colombia are recipient of overseas development assistance. Table 2 below shows how they were positioned in the recent past.

**Table 2. ODA received in 2016 (in million USD)**

	<b>South Africa</b>	<b>Brazil</b>	<b>Colombia</b>
Total ODA	1315	880	1167
Of which OECD/DAC countries	1098	755	1037

Source: OECD StatExport 2017.

Middle-income countries in general have actively participated in the elaboration of the process leading to the adoption of the SDGs. The role of Colombia in this





process has often been emphasized (Chataigner and Tous 2017). Contrary to the MDGs process which was largely inspired by the works of development agencies, the SDGs process has really been universal and with a much stronger input from middle income countries. As a result, the 17 SDGs cover a much broader scope of issues than the MDGs in which issues relating to social services (education, health, water and sanitation) were given “the lion’s share”. Issues such as inequalities (SDG 10) or sustainable cities (SDG 11) are of particular relevance for middle-income countries having reached or being in the process of reaching high level of urbanization, a growing middle class, and so on.

As mentioned above, the AAAA makes special reference to issues of importance for middle-income countries. The document signals that MICs “still face significant challenges to achieve sustainable development” (para. 71), that “ODA and concessional finance is still important for a number of these countries” (id.). It calls for “methodologies to better account for the (...)realities of MICs” (para. 72), raises the issue of “graduation” and calls for “gradual policies” in this regard (id).

In addition to these issues, certain categories of actors highlighted in the AAAA are of particular relevance for middle income countries. This is the case with development banks, for instance. It is also the case with the issue of sub-sovereign lending<sup>15</sup>. Development banks are not a prerogative of middle-income countries. Many developed countries do have such instruments. However, it is of particular relevance for them given the nature of financing needs of middle-income countries.

Even though the Paris agreement as such does not make explicit reference to middle-income countries, they are already key players in the area of climate finance. A number of MICs are already large emitters of greenhouse gases. During the Paris talks, Brazil and South Africa ranked 11<sup>th</sup> and 17<sup>th</sup> in the list of major emitters (UNFCCC<sup>16</sup>). The provisions of the Paris agreement on finance might look weak, but they are consistent with what MICs may need: “this agreement aims to strengthen the global response to the threat of climate change (...) including by making finance flows consistent with a pathway towards low greenhouse gas emissions and climate-resilient development” (Paris Agreement, article 2C). Finance flows in this context are not linked to a level of income that would place

---

15 Development banks are often mentioned in the AAAA. See for instance paragraphs 33,43,70,75, 81. Lending for sub-nationals is mentioned in paragraph 34.

16 The website has an official map of emitters. < <https://unfccc.int/process-and-meetings/transparency-and-reporting/greenhouse-gas-data/ghg-data-unfccc/ghg-data-from-unfccc> > .





a constraint for middle-income countries. They are associated with a “pathway towards climate resilient development”. This is exactly what the SDGs and the AAAA are about. Likewise, the OECD/DAC recognizes the nexus humanitarian aid-development-peace<sup>17</sup>.

Middle-income countries are also providers of development finance (Chaturvedi *et al*, 2012; Guet *al*, 2016). It is interesting to analyze their practices against the background of the new development agenda. However, the issue of availability of data must be mentioned. Outside OECD/DAC, there are no harmonized practices for reporting on development finance. The OECD publishes information about non-DAC countries. Some do report figures about their ODA using DAC standards. This is the case with Saudi Arabia, United Arab Emirates, Kuwait, Russia, and Thailand. None of the three countries of interest does report to the OECD. However, OECD occasionally publishes estimates based on data published by the countries themselves.

**Table 3. Estimates of gross concessional flows for development cooperation 2011-2015 (USD million, current)**

Country	2011	2012	2013	2014	2015	Source
Brazil	469	411	316	-	-	Institute of Applied Economic Research (IPEA) and Brazilian Cooperation Agency (ABC)
China (PR of)	2785	3123	2997	3401	3113	<i>Fiscal Yearbook</i> , Ministry of Finance
Colombia	22	27	42	45	42	Strategic institutional plans, Presidential Agency of International Cooperation
India	794	1077	1223	1398	1772	Annual budget figures, Ministry of Finance
Indonesia	16	26	49	56	-	Ministry of National Development Planning
Mexico	99	203	526	169	-	Mexican Agency for International Development Cooperation (AMEXCID)
South Africa	229	191	191	148	100	Estimates of public expenditures, National Treasury

Source: Own elaboration (2020)

OECD also publishes data regarding flows of concessional resources going through international institutions to which middle income countries are contributors, using the coefficient that qualifies the amount of these contributions counted as ODA.

<sup>17</sup> The World Bank Group ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)), United Nations Development Program ([www.undp.org](http://www.undp.org)) and the OECD share the same view on this nexus.



**Table 4. Estimated contributions of middle-income countries to international institutions contributing to ODA (USD million, current)**

	Brazil	China (PR of)	Colombia	India	Indonesia	Mexico	South Africa
	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total
<b>Total United Nations</b>	<b>54,3</b>	<b>206,6</b>	<b>13,2</b>	<b>59,3</b>	<b>14,2</b>	<b>50,0</b>	<b>18,7</b>
UN (18%)	14,3	25,1	1,3	3,3	1,7	9,0	1,8
FAO (51%)	8,7	18,8	5,4	2,0	1,1	13,7	2,5
UNESCO (60%)	6,0	18,5	0,0	5,0	1,0	5,9	1,1
WHO (76%)	1,9	24,9	0,1	9,1	2,2	6,5	1,9
UNDPKO (7%)	0,7	38,8	0,1	0,2	0,1	0,4	0,1
WFP (100%)	7,2	10,5	1,4	1,4	-	-	-
IFAD (100%)	-	7,0	0,2	13,0	3,6	1,7	-
ILO (60%)	8,0	15,2	0,0	2,0	1,0	0,2	2,3
UNIDO (100%)	-	13,9	0,3	6,7	0,5	0,3	0,5
IAEA (33%)	-	10,5	0,1	1,5	0,8	3,5	1,1
UNDP (100%)	0,5	8,1	3,8	9,7	0,8	2,0	2,6
Other United Nations Agencies	6,9	15,4	0,5	5,5	1,4	6,7	4,6
<b>Total regional devpt banks</b>	<b>41,6</b>	<b>21,3</b>	<b>17,7</b>	<b>41,8</b>	<b>-</b>	<b>36,0</b>	<b>26,9</b>
IaDB (100%)	41,6	-	11,4	-	-	26,8	-
AfDB (100%)	-	9,6	-	34,4	-	-	26,9
IsDB (100%)	-	10,0	-	-	-	-	-
CABEI (100%)	-	-	5,4	-	-	-	-
AsDB (100%)	-	-	-	7,5	-	-	-
CaDB (100%)	-	1,8	0,9	-	-	9,2	-
<b>World Bank Group (total)</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>65,5</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>12,3</b>
<b>Other multilateral organisations</b>	<b>-</b>	<b>5,0</b>	<b>-</b>	<b>21,7</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>22,9</b>
African Union (100%)	-	-	-	-	-	-	15,6
Global Environment Facility (100%)	-	-	-	2,9	-	-	-
The Global Fund (100%)	-	5,0	-	4,3	-	-	-
Southern African Development Community (100%)	-	-	-	-	-	-	4,0
Other organisations	-	-	-	14,6	-	-	3,4
<b>Overall total</b>	<b>95,9</b>	<b>232,9</b>	<b>30,9</b>	<b>188,3</b>	<b>14,2</b>	<b>86,0</b>	<b>80,8</b>

Source: Benn and Luijckx (2017).

Other estimates provide very different figures. For Brazil, Suyama et al (2016, 39) show expenditures reaching 900 million USD in 2011, with peacekeeping operations representing 250 million USD and contributions to international organizations





300 million USD, way above OECD estimates. Because methodologies are not clearly stated, comparison with “traditional” donors are difficult. However, if OECD sources are used, in 2013 these three countries have provided the following amounts of concessional finance to developing countries, either bilaterally or through international organizations.

**Table 5. Concessional finance to developing countries, from South Africa, Brazil and Colombia, based on OECD estimates, in million USD**

	<b>Bilateral</b>	<b>Multilateral</b>	<b>Total</b>
South Africa	191	80	271
Brazil	316	95	411
Colombia	42	30,9	72,9

Source: Benn and Luijkx (2017).

The three countries under analysis have established development agencies, which channel or implement part or most of the bilateral funding listed above (Agência Brasileira de Desenvolvimento (ABC) in the case of Brazil, South African Development Partnership Agency (SADPA)<sup>18</sup> in South Africa, and Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, (APC) for Colombia. However, they have development banks that play a role in international public finance: BNDES, BANCOLEX, DBSA. To assess the impact of development banks on international public finance, we considered the disbursements and the part of these disbursements related to activities abroad (which can be export finance of financing for projects). Based on these criteria, the following figures can be extracted from the annual reports of the banks:

**Table 6. Annual disbursements of BNDES, Bancoldex and DBSA related to international activities**

	<b>Bancoldex</b>	<b>BNDES</b>	<b>DBSA</b>
Annual disbursements (converted in million USD)	1,600	22,000	0,891
Of which, international activities	0,450	4,000	0,222
Type of activities	Exports	Exports	Development financing in 14 countries

Source: Based on information contained in annual reports by Bancoldex, BNDES and DBSA, 2015-2016.

<sup>18</sup> SADPA is still in the process of being formally established. South Africa has been implementing development cooperation through its “Africa Renaissance Fund”, under the Department of International relations and cooperation (DIRCO).





Exports credits are not considered under OECD rules as development financing. Some may therefore object to considering a bank providing export finance as a “development financier”. However, it is worth noting that the definition of “climate finance” used to follow up on the commitment made in Copenhagen in 2009 about the 100 bn USD target of climate finance for development countries includes export finance. Seen from a “micro” perspective, it is better in terms of combatting climate change to use export finance of wind or solar plants than to use ODA to finance a coal-powered thermal plant.

Strangely enough, the current literature dealing with South-South cooperation seldom focusses on the role of these banks as providers of international public finance. It focusses more on the role of agencies when the sheer numbers would suggest doing otherwise.

## Final Remarks

Since the 1992 Rio Summit, the global landscape changed considerably. Likewise, different ambitious and global agendas set the decades’ priorities related to development, notably in 2015. The Monterrey meeting, the Addis Ababa Action Agenda, the United Nations Agendas (setting Millennium Development and Sustainable Development Goals) and the climate COP 21, all together, emphasize the need for public policies consistent with the new global challenges. They encompass ensuring properly functioning institutions, providing public services, making up for what the private cannot or does not want to finance. As a result, public policies require public finance and more private financing mechanisms and investment. This complex interaction is captured by the concept of institutional bypass. In this context, public development banks are the only category of public actors, apart from the states themselves, having the capacity to make the numbers match the targets set at the global conferences and agendas.

Five key changes affected the evolution of the global financing framework for sustainable development. First, the evolution of development agendas was remarkable, notably under the UN auspices, although the results are still generally poor as Guterrez stated in 2019. Not only did the multilateral agendas offer a broader view global challenges and their interconnections, but also they adopted a more sophisticated approach to viable solutions, opening windows for other financing options. From the 1992 Rio Summit to the 2015 Paris Agreement on





climate change, public and private actors augmented their interactions in the financing of development efforts. In addition, the simple distinction between developed and developing countries was challenged by these agendas. These agendas also recognized other types of countries with specific needs, such as small islands developing states, least developed countries and emerging economies.

Second, the systemic power relations changed, that is, the power shift to Asia and some middle-income countries. Most recent literature focus on China and the South-East Asia, emphasizing the role new institutions such as the New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank tend to play in the future. However, countries like Brazil, Colombia and South Africa also play an important role in the framework. Besides having regional importance, they participated in the creation of the International Development Finance Club.

Third, we mentioned emerging countries and their institutional entrepreneurship, mainly connected to the South-South cooperation efforts. Brazil, Colombia and South Africa are examples of countries that invested heavily in the financing of development projects. Because some of them experimented recent and impressive economic growth rates up to 2015, but declined afterwards, it is important to follow their respective roles in the post-COVID-19 scenario.

Fourth, the empowerment of development banks and the creation of their own international club, the IDFC. Because development banks share the same objectives and financing for development, planning to finance global goals is an opportunity to shape their respective priorities. Although the IDFC is still little explored in IR literature, we tried to highlight its mounting importance. The conditions under which it functions and how policy networks inside member countries may influence its success need to be analyzed in depth in the future.

Fifth, the international public financing mechanisms that resulted from the previous changes lead to the conclusion that the framework for financing development changed significantly. The SDGs definitely also contributed to blurring the distinction between developed and developing countries. Confronted with the challenge of SDGs all countries are “developing”, since they all have a social agenda to manage. The 2030 Agenda also dilutes the distinction between what is domestic and what is international. For example, the implementation of domestic policies aimed at reducing GHG emissions in all countries is key for the success of international cooperation to tackle climate change and health issues. This paradigm makes even more relevant an increased role for institutions that can act, both at domestic and international levels. It somehow questions the





traditional link between development cooperation and foreign policy. In fact, this needs to be explored in future research too.

Therefore, the growing relevance of development banks is the result of several factors, lying at the heart of Agenda 2030. Many countries have development banks, regardless of their level of income per capita. Many of these institutions contribute both to domestic public finance and to international public finance. This is the case with BNDES, Bancoldex and DBSA. This is even more relevant since the three banks are members of IDFC (founding member in the case of BNDES). Finally, in this fast-evolving landscape, development banks are critical for the success of the agendas aforementioned.

## References

- Allison, Graham. The Myth of Liberal Order. *Foreign Affairs*, July/August, 2018. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-06-14/myth-liberal-order>. Acesso em: 02 fev. 2020.
- Baumann, Renato. Os novos bancos de desenvolvimento: independência conflitiva ou parcerias estratégicas? *Revista de Economia Política*, 37(2) (147): 287-303, 2017.
- Biscop, Sven. *European Strategy in the 21st Century. New Future for Old Power*. Routledge, 2019.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos. From Old to New Developmentalism in Latin America. José Antonio Ocampo and Jaime Ros (eds) *Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Chataigner, Jean-Marc; Tous, Morgane. “La négociation diplomatique des Objectifs de développement durable: succès ou miroir aux alouettes”. In Caron P. (ed.), Châtaigner Jean-Marc (ed.). *Un défi pour la planète: les Objectifs de développement durable en débat*. IRD Editions, 2017.
- Chaturvedi, Sachin; Fues, Thomas; Sidiropulos, Elizabeth. Development cooperation and emerging powers, new partners or old patterns. NY: Zed Books, 2012.
- Chimhowu, Admos; Hulme, David; Munro, Lauchlan. The ‘New’ national development planning and global development goals: Processes and partnerships. *World Development* (120): 76–89, 2019.
- Farias, Déborah. Aid and Technical Cooperation as a Foreign Policy Tool for Emerging Donors, Routledge, 2018.
- Ferraz, João Carlos, Além, A. C., Madeira, R.. A contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo. *Revista BNDES*, Rio de Janeiro, 2013.





- Ferraz, João Carlos; Coutinho, Luciano. Investment policies, development, finance and economic transformation: lessons from BNDES. *Structural Change and Economic Dynamics*(48): 86-102, Elsevier. 2019. DOI: 10.1016/j.strueco.2017.11.008.
- Gu, Jin; Shankland, Alex; Chenoy, Anuradha. *The BRICS in international development*, London: Palgrave Macmillan, 2016.
- Guterrez, António. *Report of the Secretary-General on SDG Progress*, 2019.
- Ikenberry, John. The Future of the Liberal World Order. *Internationalism After America. Foreign Affairs, special edition: From the Anthology: Masters of International Relations*, 2011.
- Inoue, Cristina; Vaz, Alcides. Brazil as ‘Southern donor’: beyond hierarchy and national interests in development cooperation? *Cambridge Review of International Affairs*, 25(4): 507-534, 2012. DOI: 10.1080/09557571.2012.734779.
- Inter-agency Task Force on Financing for Development (2019) Financing for Sustainable Development Report (FSDR). Available at: < <https://developmentfinance.un.org/node/2463> > .
- International Development Finance Club (IDFC), 2019. Available at: < <https://www.idfc.org/wp-content/uploads/2019/10/cfd-booklet-final-2019-1.pdf> > . Access on 10 Nov 2020.
- International Development Finance Club (IDFC), 2019. Available at: < <https://www.idfc.org/green-finance-mapping/> > . Access on 10 Nov 2020.
- Khanna, Parag. *The Future is Asian. Commerce, Conflict and Culture in the 21st Century*. New York: Simon & Schuster, 2019.
- Lee, Nancy. *Trillions for the SDGs? Time for a rethink*. Available at: < <https://oecd-development-matters.org/2019/01/17/trillions-for-the-sdgs-time-for-a-rethink/> > . 06 June 2020.
- Moreira, Jorge; Gornitzka, Charlotte. “Multilateral action for sustainable development: How to build on the strength of ODA? *Development matters*, 31 May 2018. < <https://oecd-development-matters.org/author/stacebrad/> > . Accessed on 07 June, 2020.
- Crishna Morgado, N. et B. Lasfargues (2017), «Engaging the Private Sector for Green Growth and Climate Action: An Overview of Development Co-Operation Efforts», *OECD Development Co-operation Working Papers*, n° 34, Éditions OCDE, Paris, < <https://doi.org/10.1787/85b52daf-en> > .
- Morin, Jean-Frédéric; Orsini, Amandine. (eds) *Essential Concepts of Global Environmental Governance*. Routledge, 2020.
- Narlikar, Amrita, Introduction: Negotiating the Rise of New Powers, *International Affairs*, 89 (3): 561-577, 2013.
- OECD StatExport 2017, available at: < <https://stats.oecd.org/> > . Access on 11 nov 2020.





- OECD. Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries. Disbursements, Commitments, Country Indicators, 2019. DOI: < [https://doi.org/10.1787/fin\\_flows\\_dev-2019-en-fr](https://doi.org/10.1787/fin_flows_dev-2019-en-fr) > . 07 June 2020.
- Orliange, Philippe. From Poverty Reduction to Global Challenges, a New Horizon for International Development Cooperation?. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 63 (2), 2020.
- Overseas Development Institute. Available at: < <https://www.odi.org/publications/9097-financing-post-2015-sustainable-development-goals-rough-roadmap> > . Access on 10 Nov 2020.
- Overseas Development Institute. Available at: < <https://www.odi.org/comment/9102-why-we-should-lend-more-money-rich-countries> > . Access on 10 Nov 2020.
- Paris Agreement. Available at: [unfccc.int](http://unfccc.int). Access on 10 Nov 2020. Access on 10 Nov 2020.
- Prado, Mariana. *Institutional Bypasses: the Construction of a Concept*. Available at: < <http://www.cambridgeblog.org/2019/01/institutional-bypasses-the-construction-of-a-concept/> > . 07 June 2020.
- Prado, Mariana; Trebilcock, Michael. *Institutional Bypasses. A Strategy to Promote Reforms for Development*. Cambridge University Press, 2019.
- Prantl, Jochen. Taming Hegemony: Informal Institutions and the Challenge to Western Liberal Order. *Chinese Journal of International Politics*, 7(4): 449-482, 2014.
- Saad Filho, Alfredo. Towards a Pro-Poor Development Strategy for Middle-Income Countries: a Comment on Bresser-Pereira and Nakano. *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 24, 1 (93): 130-135, 2004.
- Soares, Frederico; Inoue, Cristina. The Role of the Private Sector in the Agenda 2030: Modalities of Engagement and Financing Alternatives. *Rev. Carta Internacional*, v. 15, n. 1, 2020, p. 5-28. DOI: 10.21530/ci.v15n1.2020.979.
- Stuenkel, Oliver. New Development Banks as Horizontal International Bypasses: Towards a Parallel Order? *AJIL Unbound* (111): 236-240, 2019.
- Suyama, Bianca; Waisbich, Laura, Leite, Iara. Brazil as a Development Partner Under Lula and Rousseff: Shifts and Continuities. In: Gu Jin, Shankland Alex, Chen Y, Anuradha (eds) *The BRICS in International Development. International Political Economy Series*. London: Palgrave Macmillan, 2016.
- United Nations. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Available at: < [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_70\\_1\\_E.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf) > . Access on 10 Nov 2020.
- United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Available at: < <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300> > . Access on 10 Nov 2020.
- United Nations. *Financing for development: progress and prospects*, United Nations, 2017.





Voituriez, Tancrede; Morita, K.; Giodarno, T.; Bakkour, N.; Shimizu, N. (2017). Financing the 2030 Agenda for Sustainable Development. In: Kanie, Norita; Biermann, Frank (eds). *Governing Through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*; Cambridge: MIT Press, 2017.





# A internacionalização do ensino superior no Brasil: analisando comparativamente a mobilidade internacional de estudantes face à realidade latino-americana

## *The Internationalization of Higher Education in Brazil: A Comparative Analysis of International Mobility of Students in Latin America*

DOI: 10.21530/ci.v15n3.2020.1064

Cairo Gabriel Borges Junqueira<sup>1</sup>  
Rafael de Moraes Baldrighi<sup>2</sup>

### Resumo

A internacionalização do ensino superior, considerada um novo pilar universitário ou até mesmo um processo que se integra às questões envolvendo ensino, pesquisa e extensão, adquiriu grande relevância nas últimas décadas. Dentre suas atividades, este artigo enfatiza o aspecto de mobilidade estudantil *incoming*, ou seja, a entrada de estudantes estrangeiros em determinado país. Nosso objetivo é analisar o aspecto de mobilidade estudantil internacional no Brasil, procurando apontar possíveis razões que explicam a seguinte pergunta: por que o país recebe menos estudantes internacionais se comparado

#### Copyright:

• This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.

• Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.



- 1 Doutor em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP); Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe (DRI/UFS), Sergipe, Brasil. (cairojunqueira@gmail.com); ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3753-9769>
- 2 Mestrando em Relações Internacionais no Programa de Pós-Graduação do Instituto de Relações Internacionais na Universidade de São Paulo (IRI-USP), São Paulo, Brasil. (rafaelbaldrighi@gmail.com); ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7527-3404>

Artigo submetido em 10/04/2020 e aprovado em 16/08/2020.





a outros da América Latina? Através de estudo de caso comparado com small-n, o Brasil é relacionado com Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Honduras e República Dominicana, utilizando-se quatro condicionantes de comparação: idiomas oficiais dos países em questão; reputação internacional das universidades por país, com base em rankings internacionais; presença de uma rede civil-científica de migrantes nos países; e a percepção da violência. A análise visa problematizar a internacionalização no ensino superior na América Latina e designadamente no Brasil, concluindo que as variáveis relativas ao idioma e à presença de rede civil-científica são fatores de impacto que podem explicar o porquê do país estar abaixo da média regional em relação ao número de estudantes estrangeiros nas universidades.

**Palavras-chave:** Internacionalização; Mobilidade *Incoming*; América Latina; Brasil; Estudo de Caso.

## Abstract

Internationalization of higher education, considered a new university pillar or even a process that integrates issues involving teaching, research and service, has acquired great relevance in recent decades. Among its activities, this article emphasizes the aspect of incoming student mobility, that is, the access of foreign students into a given country. Our goal is to analyze the aspect of international student mobility in Brazil, trying to point out possible reasons that explain the following question: why the country receives fewer international students compared to others in Latin America? Through a comparative case study with small-n, Brazil is related to Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras and the Dominican Republic, using four conditions of comparison: official languages of the countries; international reputation of universities by country based on international rankings; presence of a migrant civil-scientific network; and the perception of violence. The analysis aims to discuss internationalization of higher education in Latin America and especially in Brazil, inferring that the variables related to language and the presence of civil-scientific network are impact factors that may explain why the country is below the regional average in relation to the number of foreign students in colleges.

**Keywords:** Internationalization; Incoming mobility; Latin America; Brazil; Case Study.

## Introdução

Processos de internacionalização universitária de grande relevância e vinculantes podem ser remontados às últimas décadas do século XX, destacando-se, principalmente, as iniciativas europeias. A *Magna Charta Universitatum* (1988) e a Declaração de Bolonha (1999) são marcos para a padronização de procedimentos





e fomento da internacionalização de Instituições de Ensino Superior (IES) no continente europeu. Desde então, o advento da livre circulação de pessoas e serviços, de uma moeda única e de programas de fomento, como os projetos *Erasmus*, no rol de desenvolvimento da integração no continente, contribuíram para intensificar o fluxo de mobilidades de discentes, docentes, pesquisadores e programas intra-europeus.

Iniciativas similares, com o objetivo de atrair discentes e pesquisadores estrangeiros, ganharam grande destaque nas últimas décadas, principalmente em países anglo-saxões como Estados Unidos (EUA), Canadá e Austrália. Posteriormente, e ainda que de modo mais incipiente, os países latino-americanos também apresentam programas e projetos similares para a internacionalização de suas IES. No caso do Brasil, por exemplo, podemos destacar iniciativas como o Ciência Sem Fronteiras (2011–2017) e o Programa Institucional de Internacionalização (PrInt), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Expandindo para o espaço latino e ibero-americano, programas da *Fundación Carolina*, do Santander Universidades e de *Becas Alianza del Pacífico* também merecem destaque.

A par das iniciativas recentes e do fato de a internacionalização universitária representar um escopo maior de análise, conforme será observado na próxima seção, o recebimento de estudantes internacionais ainda é muito baixo na América Latina, especialmente no Brasil, quando comparado a seus vizinhos. De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em 2017, apenas 0,75% de todos os estudantes matriculados no ensino superior latino-americano era estrangeiro. Quando comparado a outras regiões do mundo, como a África Subsaariana (1,71%), os países árabes (2,95%) e a América do Norte/Europa Ocidental (7,33%), este número mostra-se relativa e quantitativamente baixo (Unesco 2019).

Ademais, apesar de contar com o maior número de universidades latino-americanas bem posicionadas em rankings de IES do mundo todo — como o *Shanghai 1000 (Shanghai Consultancy ARWU)*, o *Times Higher Education (THE)* e a *Quacquarelli Symonds (Q&S)* —, o Brasil recebe menos de um quarto, cerca de 20 mil alunos estrangeiros, dos estudantes internacionais que a Argentina, por exemplo, recebe. O país ainda fica atrás, na região, em números absolutos, do México e, comparativamente, de outros países, como Chile, Honduras e República Dominicana.





Considerando esses dados iniciais, a problematização central é apresentada da seguinte maneira: por que, afinal e proporcionalmente, o Brasil recebe menos estudantes internacionais se comparado a outros países da América Latina? Buscar-se-á analisar o aspecto de mobilidade estudantil internacional no Brasil, procurando apontar possíveis razões e fatores que explicam a pergunta central.

O presente trabalho realizará, portanto, estudo de caso comparado com *small-n* e terá quatro condicionantes de atração de estudantes internacionais para averiguação dos resultados. Estes foram escolhidos com base em literatura internacional consolidada neste tema e são limitados a quatro para evitar problemas metodológicos de muitas variáveis (Collier 1993). Tais variáveis são: 1) o(s) idioma(s) oficial(is) dos países em questão; 2) a reputação internacional das IES por país, com base em rankings internacionais; 3) a presença de uma rede civil-científica de migrantes no país analisado; e, por fim, 4) a percepção da violência. Logo, tentar-se-á entender os motivos do baixo número *incoming* do Brasil, tanto em um contexto mundial, quanto regional, absoluto e comparado.

Além da introdução e das considerações finais, o artigo está estruturado em três grandes seções. A primeira procura responder à seguinte questão: o que compreende o conceito de internacionalização das IES? Aqui o intuito é contextualizar brevemente os processos de internacionalização e especificamente de mobilidade *incoming* no Brasil e na América Latina. A segunda parte compreende a apresentação metodológica estruturada em estudo de caso comparado com *small-n*. Por fim, a terceira seção apresenta a investigação em si, com apresentação de dados, com destaque para os da UNESCO e da CAPES, e aplicação dos métodos tanto para o Brasil quanto para outros seis países da região: Argentina, Chile, Colômbia, Equador, República Dominicana e Honduras. A partir da análise, concluímos que ‘idioma’ e ‘migrantes’ são variáveis de impacto na mobilidade *incoming* e que o Brasil apresenta os piores desempenhos da amostra nestes dois condicionantes.

## **Internacionalização no ensino superior: contextualizando e definindo o conceito**

Mesmo tratando especificamente sobre casos de mobilidade acadêmica entre diferentes IES, a internacionalização do ensino superior representa uma abordagem mais ampla e que também envolve outras iniciativas e articulações. Assim, é necessário contextualizar o debate e trazer diferentes abordagens conceituais





presentes na bibliografia da área, inserindo-o nos pilares universitários, com ênfase específica para a América Latina.

Em um primeiro momento é interessante pontuar que a internacionalização não é um fenômeno recente, mas vem se desenvolvendo consideravelmente desde o último quarto do século XX. Para Santos e Almeida Filho (2012), a internacionalização enquadra-se, sobretudo, como a “quarta missão” da universidade, justamente porque as três primeiras são representadas pelo tripé: ensino, pesquisa e extensão. Assim, mais adiante da construção do conhecimento através da ministração de aulas, de investigações de cunho teórico e empírico ou até mesmo dos processos educativos e culturais que transpassam as barreiras universitárias, a internacionalização acaba tendo como um dos principais objetivos a construção para consolidação de Espaços Integrados de Conhecimento.

Considerável parcela das investigações a respeito da internacionalização em IES pontua duas questões centrais para seus desdobramentos: o estímulo europeu para com a matéria e os desdobramentos da globalização. Nos dizeres de Altbach e Teichler (2001), a internacionalização tornou-se algo inevitável, justamente porque algumas universidades europeias, como as de Paris e Bolonha, criadas no século XIII, eram, em suas essências, instituições internacionais. Conforme pontuado no início do artigo, as normativas em torno da padronização da internacionalização universitária nasceram exatamente no âmbito europeu no final da década de 1980. Anos mais tarde, com o Tratado de Maastricht (1992), novas políticas educacionais foram colocadas em pauta, justamente no momento em que se consolidava a União Europeia. Em perspectiva mais abrangente de sua integração regional, a ideia de criação de uma “cidadania europeia” ou até mesmo uma “identidade europeia” passaria, necessariamente, pelo surgimento de novas políticas educacionais, a exemplo dos programas *Eramus +* e *Horizonte 2020*, que dão suporte ao diálogo entre diferentes IES, estimulam a mobilidade acadêmica (Comissão Europeia 2020) e representam, em grande medida, o pragmatismo em torno da internacionalização das IES tanto em solo europeu quanto em outros países.

Em análise de Dutra e Maranhão (2017), corroborando os escritos de Araújo e Silva (2015), a internacionalização foi vista essencialmente como “filha da globalização”, sobretudo nas últimas três décadas. Para Qiang (2003), tal impulso à internacionalização ocorreu como demanda da globalização em termos sociais, econômicos e trabalhistas, sendo que esses três pilares deram o impulso necessário para a educação superior transpassar fronteiras nacionais.





Retomando os dizeres de Altbach e Teichler (2001), os autores apontam que, no início do milênio, as globalizações econômica e acadêmica eram processos inevitáveis, uma vez que a educação superior carregava consigo a possibilidade de se adaptar às mudanças de então. Apontam que o uso da *internet*, a “harmonização” de normativas que tratam sobre cursos e créditos, o uso do idioma inglês como base de pesquisas, a geração de um mercado global acadêmico propício a professores e estudantes e o intercâmbio entre diferentes *campi* resultavam em grande estímulo à internacionalização em si. Mas a dúvida que hoje verificamos é até que ponto essa realidade, pautada em meio à globalização e sustentada nos pontos acima, pode ser aplicada alhures, ou seja, para fora do modelo europeu ou até mesmo anglo-saxônico. Não é objetivo central do texto debater o que é a globalização, mas devemos nos ater ao fato de que a mesma não opera de modo igualitário em todos os lugares do mundo, justamente porque depende de fatores técnicos e de conhecimento. Se, por vezes, ela acaba gerando certas desigualdades perversas (Santos 2003), é necessário pensar nesse ponto para o caso latino-americano, o que também sustenta a argumentação aqui apresentada.

Como dito, a mobilidade acadêmica representa apenas uma das atividades de internacionalização, as quais se desmembram para realização de cursos, seminários ou eventos diversos com pesquisadores estrangeiros, intercâmbio de professores para realização de pesquisas envolvendo principalmente doutorado *sandwich* e pós-doutorado, estabelecimento de convênios, abertura de centros de pesquisa ou *campus* em outro território nacional, estudos de línguas estrangeiras, dupla titulação, participação em redes de pesquisas internacionais, publicação de artigos ou livros em coautoria e assim por diante (Qiang 2003; Souza 2018).

Duas das principais e mais clássicas definições de internacionalização aparecem nos trabalhos de Knight (1994) e De Wit (2010). Para a primeira autora, o conceito em si é plural e varia de instituição para instituição, podendo ser compreendido a partir de um conjunto de atividades, políticas e serviços que integram dimensões internacionais e interculturais no principal tripé universitário: ensino, pesquisa e extensão — esta última denominada de “*service functions*” (Knight 1994, 01). Já para o segundo, além de ratificar a abordagem de Knight (1994) e dizer que o conceito em si possui diferentes usos, ele representa o processo de integração da dimensão internacional ao rol de atividades da universidade (Maués e Bastos 2017).

De Wit (2013) aponta que o conceito tem pouco mais de duas décadas de existência e, a par de sua incipiência, já determina uma série de diferenciações, pois





antes dos anos 1990 o termo mais comumente usado era “educação internacional”. O autor propõe que o termo internacionalização seja necessariamente repensado, uma vez que seu discurso muitas vezes se desprende da realidade. A globalização também trouxe elementos conflitantes ao mesmo, trata-se de um fenômeno cada vez menos ocidental e, em muitos casos, acaba sendo um conceito dominado por um pequeno grupo de pessoas — líderes de ensino, governos e corpos internacionais —, distanciando-se daqueles que, de fato, são diretamente impactados pela internacionalização: corpos docente e discente. Complementando:

Todos esses pontos são princípios para se repensar a internacionalização. O motivo maior é o de a internacionalização ser considerada em boa medida como um fim em si, e não como um meio para a obtenção de um resultado. **A internacionalização é uma estratégia para aprimorar a qualidade do ensino e da pesquisa.** Este objetivo é muitas vezes esquecido, na busca por metas quantitativas. Mais do que uma tentativa de redefinir o ainda jovem conceito da internacionalização, [...] precisa ser um chamado à ação para trazer de volta ao primeiro plano os valores e objetivos centrais da internacionalização. (De Wit 2013, s/p, grifo nosso).

Araújo e Silva (2015) também defendem a argumentação de que a internacionalização não deve ser tomada como um fim em si mesmo. Ou seja, na análise a internacionalização pode ser observada como um meio para o fortalecimento do tripé clássico universitário. Tal afirmação é corroborada tanto pelas definições conceituais pontuadas acima, quanto por outras, a exemplo da revisão bibliográfica realizada e compilada por Dutra e Maranhão (2017). Segundo esta publicação, a internacionalização das e nas IES pode ser tomada como conjunto de atividades para fortalecer a educação, fator de legitimação do conhecimento científico, bem como processo de cooperação técnica, intercâmbio e estudos internacionais.

Mesmo assim, outras análises também ponderam que a internacionalização age como fim, caracterizando-se como um fenômeno duplo que

[...] neste contexto, tem sido fomentado como um **meio estratégico para que os sistemas nacionais de educação superior possam alcançar padrões de excelência mundial** e se consolidarem como núcleos de inovação e de tecnologia, constituindo vantagem competitiva para os países que neste campo investirem. Ademais, **a internacionalização como fim também passa a ser impulsionada.** (Souza 2018, 194, grifo nosso).





Assim, pode-se assegurar que o conceito de internacionalização no ensino superior não é unívoco, vem se transformando — e deve ser transformado — a partir das constantes mudanças de cunho internacional, propriamente dito. Como exemplo, aqui vale retomar a questão desse processo ser reflexo da globalização, algo que tinha grande aplicabilidade nas décadas de 1990 e 2000, mas aos poucos foi perdendo relevância. Além da própria visão crítica assinalada por Santos (2003) e descrita anteriormente, hoje pontua-se a existência de mecanismo de “desglobalização”, que considera regras gerais de coordenação internacional como ineficazes, redundantes ou prejudiciais às relações econômicas e políticas entre os diferentes países (James 2018).

Por falar em diferentes países, é imprescindível pontuar que a internacionalização depende diretamente dos Estados, conforme assinalam Lima e Contel (2011, 19):

Assim, pode-se dizer que o atual quadro de internacionalização da educação se molda em função do comportamento de cada nação, se de forma mais ativa ou se mais passiva: enquanto alguns países do centro do *sistema-mundo* assumem papéis mais protagonistas, a maioria dos demais países se insere por uma relação de subordinação. Essa forma de inserção ao sistema de educação mundial reforça o histórico desequilíbrio existente entre os países do norte e do sul [...]

Tais autores trabalham com a ideia de “geopolítica do conhecimento”, justamente para abalizar o fato da internacionalização das IES também ser usada como instrumento de diferenciação e hierarquização entre diferentes países no sistema internacional. Embora esse não seja o argumento central deste artigo, pensar a internacionalização na América Latina torna-se um exercício intelectual de grande relevância porque nos faz refletir sobre esse processo para além do escopo econômico — um dos principais frutos da globalização — e da matriz europeia. Afinal, enquanto países centrais possuem um aparato de internacionalização mais ativo, países em desenvolvimento, por vezes, têm um papel passivo nesse processo (Lima e Contel 2011), estando à mercê das parcerias estabelecidas com universidades europeias. Afinal, tradicionalmente, os países da região possuem mais acordos firmados com universidades europeias, estadunidenses e australianas do que com IES latino-americanas e caribenhas (Souza 2018), além de que na América Latina e Caribe persiste a ausência de um projeto de educação superior capaz de aglutinar concomitantemente a identidade e a diversidade regionais.





Se a internacionalização pode ser compreendida como meio e fim, desde um mecanismo de auxílio às questões envolvendo ensino, pesquisa e extensão até uma nova missão universitária, nesse rol insere-se a ótica do intercâmbio estudantil. E se cada país possui sua realidade particular, podemos dizer o mesmo sobre as regiões, o que justifica nosso estudo em torno da comparação entre o Brasil e os países latino-americanos selecionados, especificamente no trato da mobilidade *incoming*, cabendo agora descrever a metodologia utilizada.

## **Apresentando a metodologia: métodos, condicionantes e fontes**

Com o intuito de responder ao questionamento central de pesquisa e analisar o Brasil *vis-à-vis* outros países da América Latina, são utilizados dois procedimentos investigativos que se complementam, sejam eles os métodos de Estudo de Caso e Comparado. Conforme Lipjhart (1971), o Método Comparado não se caracteriza como técnica, mas sim como método geral, justamente porque é uma estratégia básica de pesquisa. Isso pode ser aplicado também ao Estudo de Caso, pois possibilita a avaliação qualitativa do objeto de estudo em questão. Ademais, ambos podem ser complementares e reforçados mutuamente (Sartori 1991), algo que é imprescindível à presente análise.

Por se tratar de um viés qualitativo, “[...] o Estudo de Caso possibilita a penetração na realidade social, não conseguida plenamente pela avaliação quantitativa.” (Martins e Theófilo 2007, 61). Mas, afinal, o que é um “caso”? É uma ocorrência de eventos ou fenômenos para os quais podemos reportar e investigar uma possível conclusão, a partir de diferentes variáveis. Nos dizeres de George e Bennett (2005): é um exame detalhado de determinado episódio histórico com o intuito de testar ou desenvolver explicações que podem ser generalizadas a outros eventos.

Em termos gerais, o Estudo de Caso é uma ferramenta de pesquisa que “[...] contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos.” (Yin 2001, 21). Ademais, como a pergunta central de pesquisa inicia-se com “por quê”, trata-se de Estudo de Caso explanatório, uma vez que permite investigar um fenômeno contemporâneo, baseia-se em várias fontes de evidências, tem um arcabouço conceitual e necessitou previamente do estabelecimento de um número limitado — no nosso caso quatro — de variáveis ou condicionantes.



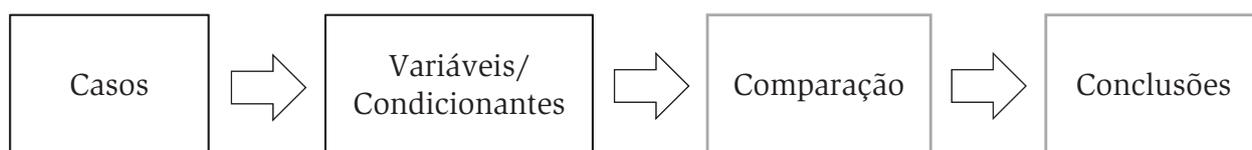


Ainda assim, cumpre salientar que o Estudo de Caso em questão terá como base um *small-n*, ou seja, um número reduzido de casos a ser estudado, representados pela internacionalização das IES em determinados países: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Honduras e República Dominicana. Como o intuito é problematizar a questão de mobilidade acadêmica brasileira, levando em consideração a realidade desses outros países mencionados, é aqui que se torna imprescindível incluir o estudo comparado e as variáveis de pesquisa a serem averiguadas.

Em primeiro lugar, a comparação em estudos de caso deve envolver obrigatoriamente um pequeno número deles, o *small-n* (Bennett e Elman 2006). Uma vez que pretendemos estudar por quais razões o Brasil recebe menos estudantes internacionais que seus pares na América Latina, a comparação aparece como ferramenta de análise, pois é capaz de resultar em diferenças e semelhanças entre os casos escolhidos (Collier 1993). Assim, sustentando-se em Azarian (2011), o principal objetivo do estudo comparado é chegar à uma tipologia baseada nas diferenciações, nas semelhanças e nos paralelos realizados entre os casos.

Contudo, o mesmo grau de importância em relação às afirmações anteriores deve ser destinado à seguinte pergunta: o que devemos comparar? Nesse sentido é imprescindível elencar as condicionantes ou variáveis a serem averiguadas, conforme mostrado no esquema abaixo:

**Figura 1. Esquema metodológico**



Fonte: Elaboração própria, 2020

Selecionando os sete países, com destaque para o Brasil, e a questão da mobilidade estudantil *incoming*, foram escolhidas quatro variáveis investigativas. Beine, Noel e Ragot (2014) elencam os seguintes condicionantes para o envio de estudantes ao exterior: distância entre os países, língua oficial comum, vínculos históricos (com destaque para um passado colonial), retorno em habilidades acadêmico-profissionais, população, presença de uma rede civil-científica de migrantes internacionais, número de estudantes no ensino superior, número de estudantes em rankings internacionais, custos de vida e mensalidades (*tuition fees*)





e salários pagos a quem tem maior grau de instrução educacional no país de destino. Mazzarol e Sutar (2001) apontam que estudantes internacionais são influenciados principalmente por: reputação da IES, vínculos institucionais estabelecidos por ela, qualificação do seu corpo técnico e docente, diálogo estabelecido com egressos (*alumni*) e número de estudantes inseridos na universidade.

Nesse sentido, o presente estudo selecionou quatro variáveis para serem averiguadas: 1) o(s) idioma(s) oficial(is) dos países; 2) a reputação internacional das IES por país, com base em rankings internacionais; 3) a presença de uma rede civil-científica de migrantes nos países analisados; e, por fim, 4) o índice de percepção de violência nos países. Estas foram escolhidas com base em extensa revisão de literatura que apontou diversos condicionantes, em inúmeros estudos, como relevantes. A limitação a quatro variáveis se dá para evitar inconsistências metodológicas de *many variables, small-n* (Collier 1993). Na seção seguinte cada uma será averiguada de maneira específica, cabendo, por ora, ratificar que a escolha delas tomou por base, além das referências bibliográficas citadas, dados disponíveis em diversas organizações especializadas no trato do tema, destacando-se a própria UNESCO (2019).

Em segundo, mas não menos importante, as quatro variáveis foram selecionadas com extensa reflexão e considerando a abordagem de Sartori (1991, 254), para o qual, se desejamos tornar um conceito mais geral — no caso, a internacionalização em termos de mobilidade estudantil nas IES —, devemos reduzir as suas características ou propriedades. Embora delimitado, o estudo nos permite apontar considerações e indicar quais fatores de maior impacto na pesquisa realizada.

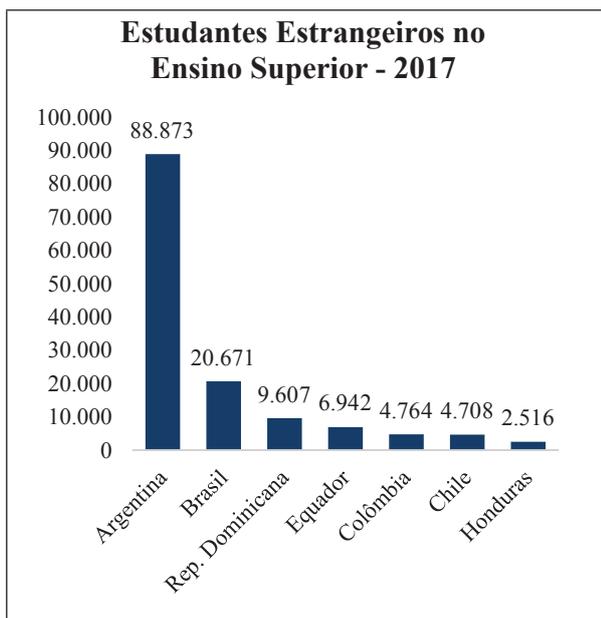
## Aplicação e Comparação dos Dados

Esta seção propõe-se a aplicar a metodologia descrita para os casos de Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Equador, República Dominicana e Honduras. A análise limita-se apenas a estes países, os únicos latino-americanos com dados completos e atualizados até 2017 na seção *Education* da UNESCO *Institute for Statistics* (UIS). Primeiramente, os gráficos 1 e 2 trazem os números absolutos (número de estudantes estrangeiros no ensino superior) e relativos (porcentagem de estudantes estrangeiros no total de estudantes de ensino superior) dos sete países aqui analisados.



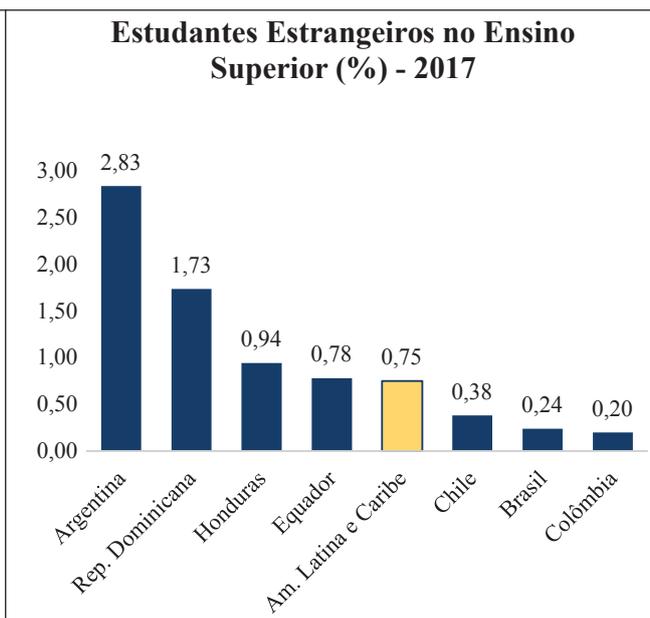


**Gráfico 1. Número *incoming* absoluto**



Fonte: Elaboração própria a partir de UNESCO (2019)

**Gráfico 2. Número *incoming* relativo**



Fonte: Elaboração própria a partir de UNESCO (2019)

Com estes dados, podemos notar que o Brasil, relativamente, somente recebe mais estudantes que a Colômbia, estando abaixo da média latino-americana. Ainda que em números absolutos o país fique com o segundo lugar, este dado representa menos de um quarto dos estudantes recebidos pela Argentina, o primeiro lugar. Além disso, o Brasil é o país com a maior população da América Latina e com o maior número de estudantes matriculados no ensino superior na região. A Tabela 1, abaixo, dá a dimensão do número total de estudantes matriculados no ensino superior nos sete países selecionados:

**Tabela 1. Número total de estudantes matriculados no ensino superior**

País	Quantitativo Total (2017)
Brasil	8.571.423
Argentina	3.140.963
Colombia	2.446.314
Chile	1.238.992
Equador <sup>3</sup>	669.437
Rep. Dominicana	556.523
Honduras	244.548

Fonte: Elaboração própria a partir de UNESCO (2019)

A partir desta apresentação geral do cenário de mobilidade *incoming* e das matrículas no ensino superior por país, adentremos nas quatro variáveis apontadas

<sup>3</sup> Para este índice, os dados mais atualizados sobre o Equador, no UIS são de 2016.





na seção anterior: 1) o(s) idioma(s) oficial(is); 2) a reputação internacional das IES, com base em rankings internacionais; 3) a presença de uma rede civil-científica de migrantes; e, por fim, 4) o índice de percepção de violência.

### 1) Idioma Oficial

Mazzarol e Sutar (2001) e Beine, Noël e Ragot (2014) apontam que a existência de uma língua comum entre o país de origem e o país de destino dos estudantes internacionais impacta positivamente no fluxo de estudantes. Assim, a língua de um país pode servir como um condicionante para a atração de estudantes internacionais. Logo, ter um idioma oficial amplamente falado é uma variável de forte impacto, tanto nas salas de aula para a produção acadêmica dos estudantes *incoming*, como no dia a dia, frequentemente envolto de muitas burocracias para estrangeiros.

Dos países aqui estudados, apenas o Brasil possui como idioma oficial o português. Todos os demais, *de jure* ou *de facto*, possuem o espanhol como língua materna<sup>4</sup>. Em dados do Informe do Instituto Cervantes (Instituto 2018), a língua espanhola é a segunda língua do mundo em número de habitantes nativos e 21 países a adotam como oficial<sup>5</sup>, possuindo quase 600 milhões de falantes. Já a língua portuguesa, de acordo com o Instituto da Cooperação e da Língua Camões (Instituto, 2016) — Portugal, possui pouco mais de 260 milhões de falantes, sendo idioma oficial em nove países e em Macau (China). Entretanto, destes 260 milhões, mais de 200 milhões são brasileiros.

Neste ponto, a questão do idioma é flagrante: ao passo que os demais países hispanófonos da América Latina são acompanhados de diversos outros Estados com uma língua oficial em comum, o Brasil não conta com grande número de países ou falantes de sua língua oficial fora de seu território. Ademais, não apenas o número total de falantes é algo a se levar em conta, mas a relevância do idioma em questão para os não falantes e futuros estudiosos da língua. O espanhol, por exemplo, é uma das línguas oficiais das Nações Unidas e, nos contextos diplomático, comercial e político internacionais, é mais relevante que a língua portuguesa.

---

4 Ainda que alguns destes países não possuam o idioma oficial explícito em sua constituição, como é o caso do Brasil, ou possuam partes de seus territórios que considerem outros idiomas oficiais (majoritariamente, línguas nativas), o espanhol é a língua mais falada em todos os outros países estudados neste artigo.

5 É importante salientar que existem muitos falantes da língua espanhola que não vivem em um país que esta é a língua oficial, como é o caso da grande comunidade hispanófona residente nos Estados Unidos da América (EUA).





Entretanto, para comprovar se uma língua oficial comum pode ser considerada um fator de atratividade de estudantes *incoming* na América Latina, precisamos descobrir a composição do corpo de estudantes estrangeiros em cada país. A Tabela 2 apresenta estes dados (Unesco 2019) por país, com os dez principais países de origem.

**Tabela 2. Dez principais países de origem dos estudantes incoming em 2017**

BRASIL			ARGENTINA			CHILE		
1	Angola	1.906	1	Peru	15.751	1	Peru	1.214
2	Colômbia	1.697	2	Brasil	12.789	2	Colômbia	994
3	Peru	1.446	3	Colômbia	11.015	3	Equador	421
4	Paraguai	1.232	4	Bolívia	10.860	4	Bolívia	304
5	Japão	1.111	5	Paraguai	10.283	5	Venezuela	299
6	Guiné Bissau	1.080	6	Chile	6.282	6	Brasil	178
7	Argentina	1.076	7	Equador	3.739	7	Argentina	125
8	Bolívia	974	8	Venezuela	3.202	8	México	103
9	Portugal	713	9	Uruguai	2.967	9	Cuba	77
10	EUA	638	10	EUA	2.362	10	Guatemala	75
COLÔMBIA			EQUADOR			REP. DOMINICANA		
1	Venezuela	1.631	1	Colômbia	2.080	1	Haiti	5.918
2	Equador	566	2	Venezuela	423	2	EUA	1.743
3	México	441	3	EUA	414	3	Venezuela	334
4	Peru	335	4	Peru	265	4	Colômbia	200
5	França	249	5	Cuba	174	5	Cuba	161
6	Costa Rica	136	6	Chile	142	6	Espanha	129
7	Brasil	136	7	Espanha	104	7	Peru	58
8	Argentina	125	8	Argentina	103	8	Itália	48
9	Panamá	119	9	México	96	9	México	46
10	Chile	104	10	Bolívia	74	10	Argentina	34
HONDURAS								
1	Equador	327						
2	Guatemala	234						
3	El Salvador	208						
4	Nicarágua	123						
5	EUA	112						
6	Panamá	57						
7	Colômbia	50						
8	Bolivia	44						
9	Rep. Dominicana	41						
10	México	28						

Fonte: Elaboração própria a partir de UNESCO (2019).





Este número limitou-se a dez por país, visto que é entre eles que podemos encontrar a maioria dos estudantes *incoming*, bem como seria inviável listar todos os países *outgoing* com números ínfimos, conforme estes forem decrescendo. Podemos, portanto, ter uma dimensão do idioma oficial das principais origens dos estudantes *incoming*. Três países (Chile, Equador e Honduras) tiveram 9 com língua comum entre os dez; 2 (Argentina e Colômbia) obtiveram 8; a República Dominicana obteve 7, e o Brasil apenas 3 (Angola, Guiné-Bissau e Portugal). Portanto, à exceção do Brasil, ao menos 70% das principais origens nos países estudados estão em um país com idioma comum. O número de estudantes advindos de um país de língua comum entre os dez (LC10) e relativo ao número total apresentado no Gráfico 1 também chama a atenção. A Tabela 3, abaixo, apresenta tal relação:

**Tabela 3. Número de estudantes advindos de um país de língua comum entre os dez (LC10) sobre o total**

País	LC10	Total	LC10/Total (%)
<i>Brasil</i>	3.699	20.671	17,89
<i>Argentina</i>	64.099	88.873	72,12
<i>Chile</i>	3.612	4.708	76,72
<i>Colômbia</i>	3.457	4.764	72,57
<i>Equador</i>	3.461	6.942	49,86
<i>Rep. Dominicana</i>	1.080	9.607	11,24
<i>Honduras</i>	1.112	2.516	44,20

Fonte: Elaboração própria com base em UNESCO (2019)

Assim, o LC10 do Brasil dividido pelo total de estudantes estrangeiros no Ensino Superior é menor que o de todos os outros países, exceto pela República Dominicana. A partir destes dados, portanto, podemos concluir que, à exceção do Brasil, o idioma comum está presente em, no mínimo, 70% das dez principais origens dos demais países e inferimos que o número *incoming* é altamente dependente de envios de países hispanófonos. Isso corrobora com os achados de Mazzarol e Sutar (2001) e Beine, Noël e Ragot (2014) sobre a existência de um idioma oficial comum e, ao menos neste estudo de caso comparativo qualitativo, contribui para esclarecer, ainda que parcialmente, uma das razões pelas quais o Brasil recebe menos estudantes internacionais que seus vizinhos, em números absolutos e relativos. O fato de o idioma oficial do Brasil não ser uma língua muito falada fora de seu território nacional, ao contrário do espanhol, seja em número





total de falantes ou de Estados que adotam esta língua como oficial, apresenta-se como variável de entendimento do fenômeno da mobilidade acadêmica.

## 2) Rankings Internacionais

Mazzarol e Sutar (2001) afirmam que uma variedade de fatores influencia a escolha de estudar no exterior e, dentre estes, inclui-se a reputação de uma instituição por sua qualidade. Entretanto, os autores sustentam que “[...] estudantes internacionais tendem a selecionar primeiro um país e depois uma instituição dentro deste país.” (Mazzarol e Sutar 2001, 03, tradução nossa)<sup>6</sup>. Beine, Noël e Ragot (2014) seguem a mesma direção. Apesar de considerar os palpáveis benefícios que um ensino superior de qualidade traz a estudantes, sejam eles internacionais ou não, os autores apresentam a influência desta variável como limitada. Assim, a qualidade da educação é significativa, porém apresenta-se como fator moderado de atração de estudantes.

Como abordado na introdução, é intrigante o Brasil receber um baixo número de estudantes internacionais, dada a reputação de suas universidades, principalmente em uma amostra contendo apenas IES latino-americanas. No estudo de Beine, Noël e Ragot (2014), dada a característica quantitativa da metodologia, os autores limitaram-se apenas a um ranking internacional, o *ARWU World University Ranking*, ou *Shanghai 500*. Como este artigo dedica-se a realizar um estudo de caso comparado e com um *n* muito menor, além do *ARWU*, os rankings *Times Higher Education (THE)* e *Q&S World University Rankings* serão utilizados<sup>7</sup>.

No Ranking da *ARWU* para 2017, 800 universidades foram classificadas. Do total, 24 foram IES da América Latina. Destas, 13, mais da metade, são brasileiras. No *Q&S* 2016-2017, ainda que a distribuição das 90 universidades latino-americanas entre as 1000 melhores do mundo tenha sido mais igualitária, o Brasil foi o país com mais instituições na lista, somando 22. Por fim, no ranking *THE* de 2016-2017, há um ranking específico para a América Latina, o *Latin America University Rankings 2017*, com 82 IES e, destas, 32 são brasileiras. De maneira resumida, o Brasil é, com grande margem, o país latino-americano com o maior número de universidades nestes três rankings.

6 Do original: “international students tend to select a country first and then an institution within that country” (Mazzarol e Sutar 2001, 03).

7 É importante salientar que, como os dados mais atualizados de mobilidade da UNESCO (2019) vão até o ano de 2017, abaixo usaremos os rankings internacionais deste ano na comparação, apesar de existirem classificações mais recentes.



**Tabela 4. Universidades latino-americanas nos rankings ARWU, Q&S e THE (em 2017)**

País	ARWU	Q&S	THE
<i>Brasil</i>	13	22	32
<i>Argentina</i>	3	16	2
<i>Chile</i>	4	11	18
<i>Colômbia</i>	1	10	11
<i>Equador</i>	0	2	2
<i>Rep. Dominicana</i>	0	0	0
<i>Honduras</i>	0	0	0
<b>Total (América Latina)</b>	24	90	82

Fonte: Elaboração própria a partir de ARWU (2017), Q&S (2017) e THE (2017).

Dadas as diferentes metodologias, é notável a diferença entre os resultados obtidos entre os rankings. O caso da Argentina é um bom exemplo disso. Todavia, a regularidade do Brasil como o país com o maior número de universidades nos três é destacada.

A partir dos dados, combinando-os com os do Gráfico 2, temos que República Dominicana e Honduras, respectivamente segundo e terceiro lugares no gráfico, com valores superiores à média regional, não possuem IES em nenhum dos três rankings. A Argentina, primeiro lugar, à exceção do Q&S 2016-2017, não apresenta bons números, quando comparada ao Brasil, Chile e até mesmo Colômbia. Estes três países ocupam os últimos lugares no Gráfico 2, todos com números relativos de *incoming* inferiores à média latino-americana. O Equador conta com baixo número de instituições nos três rankings e está marginalmente acima da média (0,78 contra 0,75).

Portanto, o único caso em que um país com um índice acima da média na América Latina (Gráfico 2) apresentou um número substancial de IES entre as melhores do mundo foi a Argentina no ranking Q&S 2016-2017. Estes dados, portanto, não apenas corroboram com Beine, Noël e Ragot (2014) no sentido de relativizar a qualidade das IES em rankings internacionais como um fator de atração de estudantes internacionais, como vão além: os casos de Brasil (primeiro lugar nos três rankings) e Chile (segundo lugar no *ARWU* e no *THE* e terceiro lugar no *Q&S*), dois países com uma média inferior à da América Latina, mostram que, comparativamente nesta amostra, a reputação internacional de uma IES não necessariamente se traduz em um forte fator de atração de estudantes *incoming*.

### 3) Rede Internacional de Migrantes

De acordo com Beine, Noël e Ragot (2014), existe um forte ‘efeito da rede’. Ou seja, a presença de nacionais no país de destino tende a atrair estudantes



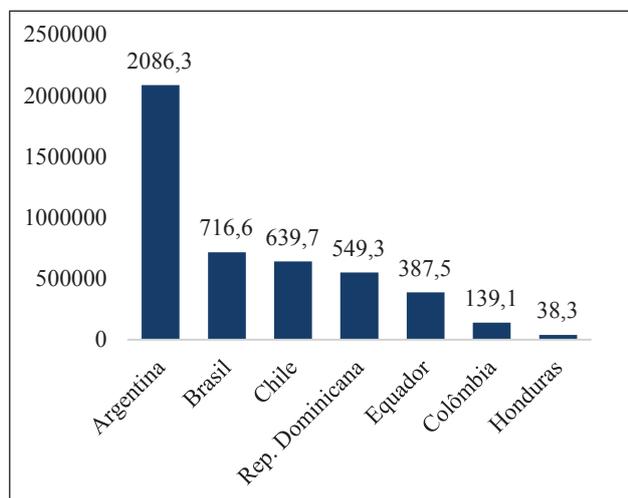


internacionais. De acordo com os autores, tal rede é definida como um estoque de todos os migrantes do país de origem vivendo no país de destino. “Esses migrantes incluem todas as categorias e, em particular, migrantes econômicos, pessoas sujeitas ao reagrupamento familiar e estudantes anteriores que se estabeleceram no país de aquisição da educação” (Beine, Nöel e Ragot 2014, 45, tradução nossa)<sup>8</sup>. Esta variável reduziria consideravelmente os custos de migrar para outro país, já que uma rede comum de nacionais ajudaria em quesitos como assistência, informações e facilidade de contatos.

Mazzarol e Sutar (2001) vão na mesma direção e apontam que os custos da mobilidade internacional são definidores na escolha de um país e de uma instituição de destino. “A existência de uma população de estudantes internacionais já estabelecida no país de destino entra no cálculo dos custos da mobilidade. Isso se deve ao fato da percepção de que esta população ajudará na integração e na aceitação do estudante” (Mazzarol e Sutar 2001, 12, tradução nossa)<sup>9</sup>.

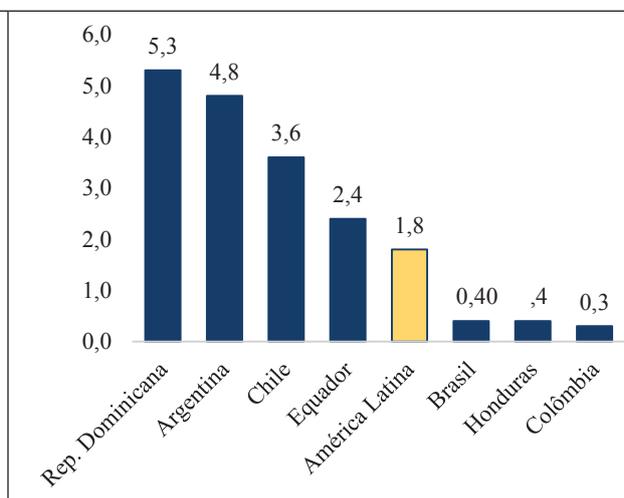
Em dados da *United Nations Department of Economic and Social Affairs* (UN DESA, 2015), o contexto dos migrantes internacionais na América Latina pode ser resumido nos gráficos abaixo.

**Gráfico 3. Número de estrangeiros residentes por país (mil) em 2015**



Fonte: Elaboração própria a partir de UN DESA (2019)

**Gráfico 4. Proporção Estrangeiros/População Total (%) em 2015**



Fonte: Elaboração própria a partir de UN DESA (2019)

8 Do original: “these migrants include all categories and in particular economic migrants, people coming under family reunification and previous students having settled in the country of acquisition of education” (Beine, Nöel e Ragot 2014, 45).

9 Do original: “due to a perception that such a population will make it easier for the student to become accepted” (Mazzarol e Sutar 2001, 12).





Os dados utilizados são de 2015, apesar da UN DESA ter seu relatório mais recente em 2019. O primeiro motivo é por antecederem o ano de 2017 (ano dos dados gerais de mobilidade da UNESCO). O segundo relaciona-se à diáspora venezuelana que se intensificou a partir de 2016. Por exemplo, entre 2015 e 2019, o número de estrangeiros na Colômbia aumentou quase dez vezes, passando de um milhão. Tais distorções serão, portanto, evitadas.

Observando os gráficos, percebemos Brasil e Colômbia abaixo da média latino-americana, Argentina e República Dominicana nos primeiros lugares e o Equador acima da média da região, conforme indica o Gráfico 2 para o total de mobilidades. Os países que contrastam são Chile e Honduras. O primeiro, apesar de apresentar baixo índice no Gráfico 2, possui duas vezes mais a média latino-americana no Gráfico 4. Já Honduras, terceiro no Gráfico 2, fica muito abaixo da média no 4.

Todavia, para melhor compreendermos a rede de migrantes como fator de atração para estudantes internacionais, devemos realizar um exercício similar ao da seção de idioma comum. Na tabela a seguir, os dez principais países de origem dos estudantes internacionais são combinados com os seus respectivos números de migrantes internacionais. Ademais, o número total de migrantes das dez principais origens é comparado ao total geral de estrangeiros presentes no país (Porcentagem Top 10/Total — %).

**Tabela 5. Migrantes internacionais entre as 10 principais origens por país**

BRASIL				ARGENTINA			
Posição	Origem	Inc.	Migrantes	Posição	Origem	Inc.	Migrantes
1	Angola	1.906	7.694	1	Peru	15.751	195.320
2	Colômbia	1.697	8.179	2	Brasil	12.789	48.792
3	Peru	1.446	17.931	3	Colômbia	11.015	8.640
4	Paraguai	1.232	46.857	4	Bolívia	10.860	419.048
5	Japão	1.111	58.564	5	Paraguai	10.283	679.044
6	Guiné Bissau	1.080	1.128	6	Chile	6.282	213.119
7	Argentina	1.076	34.699	7	Equador	3.739	955
8	Bolívia	974	46.336	8	Venezuela	3.202	1.240
9	Portugal	713	164.705	9	Uruguai	2.967	132.749
10	EUA	638	21.068	10	EUA	2.362	5.135
			<i>Total entre os 10</i>				<i>Total entre os 10</i>
			407.161				1.704.042
			<i>Total de estrangeiros (mil)</i>				<i>Total de estrangeiros (mil)</i>
			716,6				2.086,3
			<i>Porcentagem Top 10/Total</i>				<i>Porcentagem Top 10/Total</i>
			56,82				81,68

continua...





continuação...

CHILE				COLÔMBIA			
Posição	Origem	Inc.	Migrantes	Posição	Origem	Inc.	Migrantes
1	Peru	1.214	150.885	1	Venezuela	1.631	48.714
2	Colômbia	994	73.601	2	Equador	566	14.872
3	Equador	421	22.146	3	México	441	2.982
4	Bolívia	304	53.244	4	Peru	335	5.271
5	Venezuela	299	54.787	5	França	249	2.154
6	Brasil	178	15.247	6	Costa Rica	136	1.103
7	Argentina	125	56.363	7	Brasil	136	2.441
8	México	103	5.155	8	Argentina	125	3.343
9	Cuba	77	2.051	9	Panamá	119	2.159
10	Guatemala	75	666	10	Chile	104	2.114
<i>Total entre os 10</i>			434.145	<i>Total entre os 10</i>			85.153
<i>Total de estrangeiros (mil)</i>			639,7	<i>Total de estrangeiros (mil)</i>			139,1
<i>Porcentagem Top 10/Total</i>			67,87	<i>Porcentagem Top 10/Total</i>			61,12
EQUADOR				REPÚBLICA DOMINICANA			
Posição	Origem	Inc.	Migrantes	Posição	Origem	Inc.	Migrantes
1	Colômbia	2.080	194.721	1	Haiti	5.918	475.084
2	Venezuela	423	8.901	2	EUA	1.743	14.010
3	EUA	414	26.802	3	Venezuela	334	3.561
4	Peru	265	13.705	4	Colômbia	200	2.838
5	Cuba	174	2.994	5	Cuba	161	3.259
6	Chile	142	11.341	6	Espanha	129	6.967
7	Espanha	104	7.473	7	Peru	58	1.428
8	Argentina	103	5.399	8	Itália	48	4.192
9	México	96	2.258	9	México	46	1.497
10	Bolivia	74	1.528	10	Argentina	34	1.071
<i>Total entre os 10</i>			275.122	<i>Total entre os 10</i>			513.907
<i>Total de estrangeiros (mil)</i>			387,5	<i>Total de estrangeiros (mil)</i>			549,3
<i>Porcentagem Top 10/Total</i>			71	<i>Porcentagem Top 10/Total</i>			93,55

continua...





continuação...

HONDURAS			
Posição	Origem	Inc. <sup>10</sup>	Migrantes
1	Equador	327	461
2	Guatemala	234	4.607
3	El Salvador	208	8.853
4	Nicarágua	123	7.767
5	EUA	112	6.799
6	Panamá	57	398
7	Colômbia	50	868
8	Bolívia	44	147
9	Rep. Dominicana	41	135
10	México	28	1.567
Total entre os 10			31.602
Total de estrangeiros (mil)			38,3
Porcentagem Top 10/Total			82,51

Fonte: Elaboração própria a partir de UNESCO (2019) e UN DESA (2019)

Observando as tabelas, percebemos que, apenas com os dados de migrantes dos dez principais países de origem dos estudantes *incoming*, todos os sete países obtiveram uma porcentagem de, no mínimo, 56,82% (o Brasil) do total de seu estoque de migrantes. Há ainda casos de grande impacto, como a República Dominicana (mais de 93%), a Argentina (81,68%) e de Honduras (82,51%). Isso demonstra que, nesta amostra, boa parte dos estudantes internacionais são originários de países que impactam significativamente no total da rede de migrantes do país. Esta variável, portanto, apresenta-se de acordo com os achados do estudo de Beine, Nöel e Ragot (2014) e aponta, uma vez mais, para um desempenho inferior do Brasil quando comparado aos demais países da amostra.

#### 4) Percepção da Violência

De acordo com Mazzarol e Sutar (2001), o nível de criminalidade de um país e a percepção da segurança entram na conta dos custos envolvidos em estudar no exterior. A importância atribuída a “questões de ‘custo social’, como criminalidade e segurança ou discriminação racial, foi alta, com a maioria dos

<sup>10</sup> Inc. = Número total incoming.





estudantes indicando estes fatores como importantes na decisão da escolha do país de destino” (Mazzarol e Sutar 2001, 08, tradução nossa).<sup>11</sup>

Questões como a ‘imagem’ e a ‘identidade’ de um país são encontradas na literatura sobre o tema, não apenas em Mazzarol e Sutar (2001), mas em Beine, Nöel e Ragot (2014) e Lesjak *et al.* (2015). Como este artigo analisa países latino-americanos, contextualizando o debate e trazendo diferentes abordagens conceituais, com ênfase específica para a América Latina, um problema endêmico na região, que muitas vezes traduz-se em estereótipos e em uma imagem negativa da região no exterior, será analisado: a violência.

Para isso, dois índices são utilizados e comparados: o *Internal Violence Index* — *IVI* (Feindouno, Goujon e Wagner, 2016) e o *Global Peace Index* — *GPI* (2018). O primeiro é um indicador composto por quatro grupos de análise: 1) conflitos armados internos, 2) criminalidade, 3) terrorismo e 4) violência política. Já o *GPI* aborda a violência em três domínios temáticos: 1) conflitos domésticos e internacionais, 2) nível de militarização e 3) segurança e proteção da societal. Enquanto o primeiro utiliza uma escala de zero a cem (sendo crescente de acordo com o aumento da violência), o segundo mantém-se entre 1 e 5 (sendo 1 mais pacífico e 5 menos). A Tabela 6 resume os dois indicadores nos sete países aqui estudados.

**Tabela 6. Índices IVI (2016) e GPI (2018) por país**

País	Índice IVI	Índice GPI
<i>Brasil</i>	12,41228	2.16
<i>Argentina</i>	4,44123075	1.947
<i>Chile</i>	6,55520025	1.649
<i>Colômbia</i>	50,82409125	2.729
<i>Equador</i>	13,9656425	1.987
<i>Rep. Dominicana</i>	12,686405	2.073
<i>Honduras</i>	25,03701876	2.282

Fonte: Elaboração própria a partir de Feindouno, Goujon e Wagner (2016) e GPI (2018)

Nenhum dos índices possui uma média latino-americana para comparação, todavia, o *GPI* apresenta as médias sul-americana (2,09) e da América Central e do Caribe (2,1), que são virtualmente iguais.

11 Do original: “‘social cost’ issues, such as crime and safety or racial discrimination, was also high, with most students indicating these factors were important to their host country selection decision” (Mazzarol e Sutar 2001, 08).





A partir destes dados, percebemos: a Argentina como o país menos violento no *IVI* e o segundo lugar no *GPI*; o Chile, com desempenho similar, porém invertido; o Brasil em terceiro lugar no *IVI*, porém melhor apenas que Colômbia e Honduras no *GPI*, com médias piores que as da América do Sul e América Central e Caribe; o Equador e a República Dominicana apresentando dados similares aos do Brasil em ambos os índices, porém piores no *IVI* e melhores no *GPI*; Honduras ficando em penúltimo nos dois índices; e a Colômbia, com larga vantagem, possuindo os piores resultados.

Comparativamente, olhando pela ótica da literatura, ainda que estes dados ajudem a compreender melhor os desempenhos de Colômbia e Argentina no Gráfico 2, não explicam casos como Chile e Honduras. Além disso, com desempenhos bastante similares na Tabela 6, Brasil, Equador e República Dominicana trazem dados muito divergentes no Gráfico 2.

Portanto, ainda que um país com baixos índices de violência e a percepção desta possua vantagens inegáveis quando comparado a outros mais violentos, esta variável parece explicar apenas parcialmente determinados casos, falhando ao se comparar o número de estudantes *incoming* em países com índices de violência similares, como nos pares Chile e Argentina, e Brasil e República Dominicana. Por fim, cabe mencionar a pergunta da introdução — por que o Brasil recebe menos estudantes internacionais se comparado a outros países da América Latina? —, identificando o desempenho pior que as médias no *GPI* e muito abaixo de vizinhos do Cone Sul como Argentina e Chile no *IVI*.

## Conclusão

Mais além de conceitualizar e contextualizar o debate sobre internacionalização das IES, este estudo apresentou-se como uma análise das condicionantes de mobilidade *incoming* na América Latina, buscando explicar os motivos do desempenho aquém do esperado por parte do Brasil. Concluímos que, das quatro variáveis analisadas, a rede de migrantes foi a que possuiu maior impacto, sendo importante em todos os casos analisados. A segunda variável foi o idioma oficial comum, que representou impacto em cinco dos casos analisados, à exceção do Brasil e, parcialmente, da República Dominicana. Tanto a reputação das IES em rankings internacionais quanto a percepção da violência não foram capazes de explicar a maioria dos casos. Ainda que se apliquem individualmente a





alguns dos países, trazem desempenhos similares entre casos dissemelhantes no Gráfico 2.

Em relação ao Brasil, o país teve baixo desempenho nas duas variáveis de maior impacto, ficando com os piores resultados nos condicionantes idioma comum e migrantes. Mesmo apresentando um desempenho próximo à média latino-americana na percepção da violência, bem como os melhores resultados de IES em rankings, estas duas variáveis tiveram pouco ou nenhum impacto neste estudo. Estas considerações ajudam a compreender o fraco desempenho brasileiro em mobilidade *incoming* e a responder à pergunta apresentada na introdução.

Sabemos que todo estudo científico possui fatores limitantes. Futuras pesquisas sobre o tema, com diferentes métodos e amostras, são necessárias para avaliar explicações concorrentes. A escolha do Brasil e do restante dos países se deu em virtude da UNESCO (2019) apresentar dados completos e atualizados até 2017 sobre *incoming* e *outgoing* de estudantes na América Latina para os países selecionados. Faria sentido incluir outros países da região, como o México, na atual análise. Todavia, por não apresentarem a totalidade dos dados sobre a origem de seus estudantes internacionais, com informações parciais, estes países foram excluídos da amostra.

Por fim, como tópicos e questionamentos que surgem deste estudo, podemos destacar dois. O primeiro diz respeito aos casos de Argentina e Chile: apesar destes dois países possuírem desempenhos similares em todas as variáveis, os resultados apresentados no Gráfico 2 mostraram-se muito divergentes. Isso cria a necessidade de se avaliar a inclusão de novos condicionantes de mobilidade *incoming* em trabalhos futuros. A literatura aponta questões como ‘distância’ e ‘custos gerais’ como possíveis variáveis de impacto, por exemplo. O segundo refere-se a analisar não apenas a relação estudantes internacionais/estudantes no ensino superior, mas também estudantes no ensino superior/população ou até estudantes no ensino superior/população em determinada faixa etária. Um país com baixo número relativo de estudantes em IES pode ter a participação *incoming* facilitada. Este aparenta ser o caso de Honduras. Para isso, a plataforma UIS oferece dados como a taxa bruta de matrícula (*gross enrolment ratio*)<sup>12</sup> e esta deve ser utilizada em estudos futuros.

---

12 Esta taxa pode ser definida como o número de alunos matriculados em determinado nível de ensino, expresso como um percentual da população em idade correspondente. Para ensino superior, a UIS utiliza população com faixa etária de 5 anos a partir da conclusão do ensino médio.





## Referências

- Altbach, Philip; Teichler, Ulrich. 2001. Internationalization and Exchanges in a Globalized University. *Journal of Studies in International Education*, v. 5, n. 1, spring, p. 05-25.
- Araújo, Emília Rodrigues; Silva, Sílvia. 2015. Temos de fazer um cavalo de Troia: elementos para compreender a internacionalização da investigação e do ensino superior. *Revista Brasileira de Educação*, v. 20, n. 60, jan./mar., p. 77-98.
- Azarian, Reza. 2011. Potentials and Limitations of Comparative Method in Social Science. *International Journal of Humanities and Social Science*, v. 1, n. 4, p. 113-125.
- Beine, Michel; Noël, Romain; Ragot, Lionel. 2014. Determinants of international mobility of students. *Economics of Education Review*, 41, p. 40-54.
- Bennett, Andrew; Elman, Colin. 2006. Complex Causal Relations and Case Study Methods: The Example of Path Dependence. *Political Analysis*, 14, p. 250-267.
- Collier, David. 1993. The Comparative Method. In: Finifter, Ada (Ed.) *Political Science: The State of the Discipline II*. Washington DC: American Political Science Association, p. 105-119.
- Comissão Europeia. 2020. *Sobre a política de ensino superior*. Disponível em: < [https://ec.europa.eu/education/policies/higher-education/about-higher-education-policy\\_pt](https://ec.europa.eu/education/policies/higher-education/about-higher-education-policy_pt) > . Acesso em: 09 abr. 2020.
- De Wit, Hans. 2010. Internationalization of Higher Education in Europe and its assessment, trend and issues. *NVAO*, dez., p. 01-27.
- De Wit, Hans. 2013. Repensando o conceito da internacionalização. *Ensino Superior UNICAMP*, 20 fev.. Disponível em: < <https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/international-higher-education/repensando-o-conceito-da-internacionalizacao> > . Acesso em: 09 abr. 2020
- Dutra, Isadora Iannini; Maranhão, Roberto Kaehler. 2017. Internacionalização do ensino superior: um estudo sobre barreiras e possibilidades. *Administração: Ensino e Pesquisa*, v. 18, n. 1, jan-abr, p. 09-38.
- Feindouno, Sosso; Goujon, Michaël; Wagner, Laurent. 2016. Internal Violence Index. *Fondation Pour Les Études Et Recherches Sur Le Développement International*, v. 1, n. 151, p. 1-32.
- George, Alexander; Bennett, Andrew. 2005. *Case Studies and Theory Development on the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gpi. Institute for Economics & Peace. 2018. *Global Peace Index 2018: Measuring Peace in a Complex World*, Sydney. Disponível em: < <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/06/Global-Peace-Index-2018-2.pdf> > . Acesso em: 09 abr. 2020.
- Instituto Cervantes. 2018. *El Español, Una Lengua Viva. Informe 2018*. Disponível em: < [https://cvc.cervantes.es/lengua/espanol\\_lengua\\_viva/pdf/espanol\\_lengua\\_viva\\_2018.pdf](https://cvc.cervantes.es/lengua/espanol_lengua_viva/pdf/espanol_lengua_viva_2018.pdf) > . Acesso em: 10 abr. 2020.





- Instituto da Cooperação e da Língua Camões. 2016. *Uma Língua Grande Como os Mares*. Instituto da Cooperação e da Língua Camões (2016), Portugal.
- James, Harold. 2018. Deglobalization: the rise of Disembedded Unilateralism. *Annu. Rev. Financ. Econ*, 10, p. 219-237.
- Knight, Jane. 1994. Internationalization: Elements and Checkpoints. *CBIE Research*, n. 7, p. 01-15.
- Lima, Manolita Correia; Contel, Fábio Betioli. 2011. *Internacionalização da Educação Superior: nações ativas, nações passivas e a geopolítica do conhecimento*. São Paulo: Ed. Alameda.
- Lipjhart, Arend. 1971. Comparative Politics and Comparative Method. *The American Political Science Review*, v. 65, n. 3, sep., p. 682-693.
- Martins, Gilberto; Theófilo, Carlos Renato. 2007. *Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas*. 1a Ed, São Paulo: Editora Atlas.
- Maués, Olgaíses; Bastos, Robson. 2017. Políticas de internacionalização da Educação Superior: o contexto brasileiro. *Educação*, v. 40, n. 3, set-dez, p. 333-342.
- Mazzarol, Tim; Sutar, Geoffrey. 2001. Push-Pull Factors Influencing International Student Destination Choice. *CEMI Discussion Paper Series*, v. 16, n. 2, p. 1-14.
- Qiang, Zha. 2003. Internationalization of Higher Education: towards a conceptual framework. *Policy Futures in Education*, v. 1, n. 2, p. 248-270.
- Santos, Fernando Seabra; Almeida Filho, Naomar de. 2012. *A quarta missão da Universidade: internacionalização universitária na sociedade do conhecimento*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Santos, Milton. 2003. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 10 ed. Rio de Janeiro: Record.
- Sartori, Giovanni. 1991. Comparing and Miscomparing. *Journal of Theoretical Politics*, v. 3, n. 3, p. 243-257.
- Souza, Juliana de Fátima. 2018. *Itinerários da internacionalização da Educação Superior Brasileira no âmbito da América Latina e Caribe*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social, UFMG. Belo Horizonte.
- Unesco [Internet]. 2019. *Unesco Institute For Statistics*. Disponível em: < <http://data.uis.unesco.org/> > . Acesso em: 09 abr. 2020.
- Un Desa [Internet]. 2019. *United Nations Population Division*. Disponível em: < <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/countryprofiles.asp> > . Acesso em: 09 abr. 2020.
- Yin, Robert. 2001. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Tradução de Daniel Grassi. 2 ed. Porto Alegre: Bookman.





# Narrativas sobre política e a política das narrativas: reflexões sobre o uso de abordagens narrativas no estudo e no ensino de Relações Internacionais<sup>1</sup>

*Narratives about politics and the politics of narratives: reflections on the use of narrative approaches in the study of International Relations*

DOI: 10.21530/ci.v15n3.2020.996

Jessica da Silva Correia de Oliveira<sup>2</sup>

## Resumo

O uso de abordagens narrativas tem ganhado crescente atenção nos estudos de RI. Uma das principais promessas é mobilizar uma diversidade maior de interpretações e explorar a política da contestação de maneiras que corroborem a visão das RI como reflexo da multiplicidade de mundo(s) da política internacional e global. Este artigo traz um mapa geral dos usos de abordagens narrativas nas RI, conectando-as à ideia de “mundanidade”, avançada por Edward Said em sua discussão sobre a política da escrita e da representação na academia. Com isso, busca-se situar essa “virada narrativa” como parte das complexidades de um contexto mais amplo de crise nas

### Copyright:

• This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.

• Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.



1 Parte das reflexões contidas aqui foram inicialmente articuladas na tese de doutoramento intitulada “(Re)imagining resistance: narratives from postcolonial Maghreb and the limits of IR”, cuja pesquisa foi possibilitada pelo financiamento da CAPES, FAPERJ e CNPQ.

2 Doutora em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro — PUC Rio. Professora no curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais — Poços de Caldas, Brasil.

(jessicascoliveira@gmail.com); ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0039-9416>

Artigo submetido em 28/09/2019 e aprovado em 10/02/2020.





formas eurocêntricas de conhecimento e representação. Observa-se um movimento duplo de desencantamento e reencantamento intelectual que, por sua vez, sugere a produtividade desse desconforto frente às práticas de representação e ao lugar do “eu” na escrita acadêmica. Considerando essas reações e a busca compartilhada por uma relação mais empática entre pesquisador(a) e objeto, acadêmico(a)s e público em geral, professore(a)s e aluno(a)s, a última seção descreve brevemente a experiência do uso de abordagens narrativas em sala de aula, e como aluno(a)s se apropriaram (ou não) da narrativa para conferir sentido ao lugar do “eu” nas RI.

**Palavras-chave:** RI Narrativa; Autobiografia; Metodologia; Edward Said.

## Abstract

Narrative strategies have gained growing attention in IR. One key promise is mobilizing a diversity of interpretations and exploring the politics contestedness in ways that support the view of IR as focused on the multiplicity of the world(s) of international and global affairs. This article brings a broad map of the use of narrative approaches in IR and connects it with Edward Said’s notion of “worldliness” in order to highlight the political aspects of writing and representation within academia. It situates this “narrative turn” within the complexities of a broader context of crisis in Eurocentric forms of knowledge and representation. In addition, it reveals a double movement of scholarly disenchantment and re-enchantment that signals towards the productivity of intellectual unease about representational practices and the place of the “I” voice in academic writing. Bearing in mind these reactions and shared pursuit of a more empathetic relationship between researcher and researched, scholars and the public in general, teachers and students, I thus briefly tell the experience of openly discussing and practicing a narrative approach in the classroom and how students tended to engage (or not) with narrative as a way of making sense of their “I” in IR.

**Keywords:** Narrative IR; Autobiography; Methodology; Edward Said.

## Introdução

O mundo da política internacional é repleto de narrativas. Quando o governo Bush justificou a chamada guerra ao terror, logo após os atentados de 11 de setembro de 2001, uma história tão poderosa foi contada que nossa visão sobre o mundo está até hoje, em muitos aspectos, condicionada pelo imaginário criado em torno dela (Campbell et al 2007; Wibben, 2011). Em tempos de Trumpismo





e a construção diária de muros reais e imaginados para conter “ameaças” aos Estados Unidos, ao *American-way-of-life* e ao Ocidente; de mídias cada vez mais velozes; do intenso movimento de indivíduos e populações em meio a uma babel de motivações, necessidades e justificativas mais ou menos aceitas pelas sociedades receptoras; de discursos concorrentes acerca do papel humano nas mudanças climáticas e da insustentabilidade do modo de consumo atual sobrepondo-se a imagens e dados sobre locais onde condições insalubres ou o aumento do nível do mar já inviabilizaram a habitação humana; da constante mobilização de imagens da violência e da desigualdade material persistentes em certas partes do globo para, de um lado, sensibilizar e angariar doadores para campanhas humanitárias e, de outro, servir de prova do caráter não-civilizado e atrasado de certas sociedades justificando assim intervenções e uso da força, é possível afirmar: seja em forma, seja em conteúdo, narrativas importam.

Em sua constituição como disciplina, as RI se baseiam em um conjunto de narrativas sobre a formação e expansão do sistema/sociedade internacional e sobre como os atores internacionais desempenham seus papéis nesse ambiente. Como Bartelson (1995), Inayatullah & Blaney (2004), Walker (1993), Weber (2009) e outros destacaram, pode-se sugerir que o campo das RI é “produto de narrativas concorrentes, algumas das quais se tornaram tão dominantes que foram [...] consideradas a única explicação possível para as realidades e a natureza da vida política internacional ”(Moulin 2016, 139). Ao refletir sobre as restrições à “nossa capacidade de imaginar” e falar sobre o mundo dos assuntos internacionais e globais e o tipo de reação que foi sendo gerada em abordagens mais críticas da disciplina, Wanda Vrasti sintetiza: “[a]s histórias que esse campo gosta de contar (...) lidam basicamente com equilíbrio de poder, alianças de segurança e cálculos geopolíticos em um mundo de recursos limitados e pouca socialização”, configurando-se em narrativas “com heróis e vilões extraídos de um elenco previsível de atores nacionais, alianças regionais e organizações internacionais”(2017, 273, tradução livre). Ainda nas palavras de Vrasti, se, de um certo ângulo, o resultado é uma escrita engessada e marcada pela estase e repetição derivadas dessa imagem específica do internacional, de outro, a linguagem da objetividade e autoridade científica pode simplesmente silenciar pontos de vista e minar outras possibilidades do político.

A dimensão das narrativas — ou seja, das histórias que contamos/são contadas sobre o mundo — e a mobilização consciente de estratégias narrativas — como autobiografia, autoetnografia, *storytelling*, ficção etc. — vem ganhando





crescente atenção nos estudos da política internacional e global (Brigg, Bleiker 2010; Dauphinee 2010; 2013a; 2013b; 2015; Doty 2004; 2010; Inayatullah 2011; Mayer 2017; Muppidi 2013; Park-Kang 2015; Shindo 2012; Vrasti 2010; Wibben 2011). Histórias, para além das que ouvimos de diplomatas, líderes políticos, pensadores canônicos, teóricos, e grande mídia, são trazidas para o centro do palco de maneira a expor os diversos mitos que moldam o mundo da política internacional, assim como a violência e os silenciamentos por eles encorajados. Uma das principais promessas daquilo que Elizabeth Dauphinee (2013a) e outros vêm chamando de “RI Narrativas” (*Narrative IR*) é mobilizar maior diversidade de interpretações e explorar a política da contestação, de maneiras que corroborem a visão das RI como um campo disciplinar dedicado ao estudo da multiplicidade do(s) mundo(s) internacional e global.

Enquanto método para refletir/escrever sobre os objetos, sujeitos e temas de estudo das RI, o emprego de abordagens narrativas pode ser um caminho para pesquisadores, professores e estudantes se engajarem com aquilo que Edward Said descreveria como os aspectos “mundanos” das teorias e conceitos de RI — que, como se sabe, podem, por vezes, pecar pelo caráter excessivamente abstrato, convoluto e desconectado das particularidades de tempo e espaço e da materialidade do mundo não pouco violento da política. Além disso, essas abordagens vêm para expor a natureza narrativa das reivindicações de verdade, contidas no discurso acadêmico, encorajando engajamentos mais profundos com a questão da narrativa — seja como substrato escrito, oral ou mesmo sensorial, mobilizado pelos atores sociais para dar sentido às suas ações, seja como formação política mais ampla convertida em “histórias de conhecimento”.

Este artigo visa examinar como a questão da narrativa tem sido incorporada nos estudos de RI. A primeira seção explora alguns usos recentes de abordagens narrativas em RI, discutindo algumas das suas implicações epistemológicas e metodológicas para o estudo da política internacional e global. A segunda seção busca conectar esse mapeamento e alguns aspectos das problematizações acerca da escrita e da política de representação na academia com o conceito de “mundanidade” de Edward Said (1983). Argumenta-se que, ao lermos esse mapa em paralelo às reflexões de Said sobre a relação texto-mundo, é possível situar essa guinada mais recente em direção às narrativas em um contexto mais amplo e complexo de crise nas formas eurocêntricas de representação e produção do conhecimento — bem como da subalternização de saberes daí derivada. Nesse sentido, a noção de mundanidade da crítica nos permite compreender





melhor as reações e a busca compartilhada por uma relação mais empática entre pesquisador e objeto, acadêmicos e o público em geral, professores e alunos. Por fim, a terceira seção trata da experiência do uso de abordagens narrativas em sala de aula e como alunos e alunas de graduação se engajaram (ou não) com narrativas e o exercício proposto de pensar o lugar do “eu” nas RI.

## **A questão da narrativa em RI: engajamentos recentes**

A politização da linguagem e das práticas textuais, ou mesmo a problematização de categorias interpretativas que são fundamentais para o pensamento social — como gênero, classe, raça, poder, ideologia<sup>3</sup> etc. — não é algo novo nos estudos de RI. Como se sabe, abordagens feministas, pós-coloniais e pós-modernas foram pioneiras nos usos de uma abordagem discursiva e na articulação de estratégias metodológicas alternativas em suas críticas à ciência, incluindo, é claro, as Ciências Políticas e as RI. A partir da combinação de ideias que emergiram nas interseções dos campos da Literatura, Filosofia, Antropologia e Estudos Culturais, para citar alguns, essas vozes críticas problematizam as RI como campo de investigação que “apaga o status político das mulheres, dos povos colonizados e indígenas, e dos objetos racializados como secundários, ‘anteriores’ ou situados ‘fora’ da política e da normatividade estatal” (Vrasti 2017, 273, tradução livre). As estratégias e objetivos mais específicos dessas abordagens são tão múltiplos e amplos quanto as definições que podemos fornecer para o próprio termo “narrativa”. Contudo, um ponto importante de conexão entre elas reside nas suas tentativas de articular epistemologias e metodologias que reconhecem a complexidade, contingência, multiplicidade e ambiguidade das realidades políticas.

Em um balanço sobre os compromissos com “desenvolvimentos metodológicos e narrativos críticos em RI”, resultantes das discussões em workshop realizado na Universidade de York (Canadá) em 2012, Elizabeth Dauphinee (2013a) relembra como o tipo de abordagem narrativa reflexiva, inaugurado no emblemático artigo de Carol Cohn de 1987, acabou esquecido por pelo menos duas décadas. Neste, a teórica feminista traz um relato brilhante sobre as práticas e a linguagem empregada por profissionais de um centro de defesa nuclear estadunidense, que

---

3 Sobre abordagens discursivas nos estudos de RI, ver: Campbell (1992), Der Derian & Shapiro (1989), Milliken (1999); sobre gênero, classe e raça da política internacional, ver: Enloe (2004; 2014), Henderson (2013), Krishna (2009; 2015), Vitalis (2005).





ilustra como a política do cotidiano é central na produção de um modo particular de pensar e falar sobre armas, estratégia e vidas humanas que tem sido crucial no sustento da estratégia nuclear dos EUA (Cohn 1987). Como Dauphinee observa, a abordagem narrativa de Cohn foi amplamente aclamada e citada, mas vista principalmente como um comentário sobre os limites da pesquisa, e não como contribuição acadêmica em si mesma. Nesse ponto, Dauphinee fazia referência à atitude reflexiva mais radical de Cohn ao adotar uma postura autoetnográfica — estratégia de escrita certamente inovadora nas RI dos anos 1980 — e escolher expor aspectos de sua posição de pesquisadora, chamando a atenção do leitor aos percalços ao longo do processo, em vez de optar por um caminho de mão única em direção a uma conclusão puramente voltada aos objetivos científicos daquela pesquisa em particular.

Como destaca Vrasti (2017), a tríade hifenizada “etnografia-autoetnografia-autobiografia” vem sendo amplamente mobilizada e citada em intervenções que buscam “dar conta das dimensões da diferença, subjetividade e desejo na linguagem” na pesquisa e na escrita em RI. Embora existam diferenças consideráveis entre essas estratégias — incluindo as formas como são empregadas no escopo de cada projeto de pesquisa —, elas, por vezes, aparecem sobrepostas enquanto gêneros de redação acadêmica atentas à “tradução textual” do trabalho de campo e da experiência pessoal do pesquisador. A própria Vrasti está entre os defensores da etnografia como um modo participativo e dialógico de escrita, em vez de mera metodologia — especialmente no significado mais tradicional da palavra. Nesta perspectiva, embora a etnografia seja vista como um “processo para organizar o conhecimento e comunicar a experiência”, cujos métodos permitem às vezes “olhar para lugares e captar detalhes que outros métodos não registrariam” — razão pela qual se tornou corriqueira entre feministas e pós-coloniais, por exemplo —, existe também o perigo iminente de que se torne “uma relação extrativista com o mundo ao seu redor”. Ou seja, mesmo abordagens narrativas de inspiração etnográfica (ou autoetnográfica) correm o risco de cair nas mesmas “tentativas documentalistas” e de busca *da* verdade já presentes na Antropologia realista e nas abordagens convencionais de RI (Vrasti 2017, 275).

O tipo de postura promovida na abordagem narrativa, discutida por Vrasti, reorienta as questões de autoridade e subjetividade por meio de esforços que podem começar com perguntas tão simples (e, mesmo assim, inovadoras) quanto “onde estão as mulheres?” — tal como feito por Cynthia Enloe (2004; 2014). Vistas desse ângulo, abordagens narrativas podem ajudar a abrir o campo à “multiplicidade





de narradores e vozes [...] que continuam deslizando pelas fendas das relações interestatais” (Moulin 2016, 142). Além disso, como já colocado, podem abrir espaços para questões relacionadas às “convenções narrativas” e à “autoridade explicativa” do pesquisador (Vrasti 2010, 87). Em outras palavras, a atenção à política da escrita, tal como sugere Vrasti, torna possível abordar a relação entre pesquisador e objeto, narrador e narrativa, e as maneiras como se conecta a questões de poder e autoridade. Da mesma forma, abrem-se aqui possibilidades para abordar domínios ainda mais profundos — como da inquietação, culpa e/ou raiva — que podem ter relação, ao menos em parte, com o movimento de busca por verdades alternativas à encorajada pela argumentação científica positivista.

O interesse na narrativa não apenas como meio de comunicação, mas também como material apropriado para o conhecimento acadêmico em RI, tem sido tema corriqueiro de fóruns e revistas acadêmicas. Uma das repercussões mais explícitas do workshop organizado pela York University, citado acima, por exemplo, foi a publicação das reflexões de alguns de seus participantes em um fórum sobre metodologias críticas e narrativa em RI na página eletrônica *The Disorder of Things* — de considerável repercussão entre estudantes e acadêmicos, especialmente da ala mais crítica da disciplina. Em 2010, a *Review of International Studies* publicou vários artigos do fórum sobre o assunto. O mesmo caminho foi seguido em 2016 pela *Crítica Contemporânea — Revista de Teoria Política*, com o lançamento de um dossiê sobre política e narrativa. Periódicos mais novos na área, como o *Critical Studies on Security* e *Critical Military Studies*, por exemplo, mantêm políticas de submissão que aceitam ficção e poesia em suas seções especiais. Um espaço também foi formalizado recentemente no *Journal of Narrative Politics*, uma publicação interdisciplinar editada por Dauphinee, Jenny Edkins, Naeem Inayatullah, Narendra Kumarakulasingam, Dan Öberg e Paulo Ravecca.

Talvez uma das vozes mais militantes em defesa da escrita autoetnográfica como alternativa para lidar com as questões de poder e autoridade na academia, Doty (2004) alerta para a ausência fictícia do “eu” do(a) pesquisador(a) na escrita acadêmica. Como problematiza a autora: “[a] voz que ecoa em nossos diários é muitas vezes fria, desapegada, desprovida de alma e identidade humana. Como escritores acadêmicos, não temos personalidade na página, nenhuma conexão com o mundo dos seres humanos. Nossos escritos nos afastam de todos, exceto de nós mesmos” (p. 381). No entanto, essa ausência do “eu” no texto acadêmico é





profundamente política. Como salienta a autora, a série de exclusões e sanitizações que ocorrem neste modo objetivo e “desarraigado” de narrativa nada mais é do que uma tentativa malsucedida de ocultar as emoções e a inevitável conexão entre escritor e o mundo que ele deseja retratar. Para além de chamar atenção para a artificialidade e a violência inerentes à escrita acadêmica tradicional, Doty defende o valor político de um movimento em direção à “textualidade insurrecional” (Shapiro 1989). Ou seja, uma “prática de escrita resistente a modos familiares de representação, e autorreflexiva o suficiente para mostrar como as práticas de significação e escrita estão radicalmente entrelaçadas” (Shapiro 1989, 13). Doty recorre então à terminologia de Roland Barthes para sugerir que, embora a escrita acadêmica se pretenda uma “escrita grau zero”, a tentativa de ocultar sua luta constante para “parecer inocente” — colocando o desejo por um “estilo neutro” acima do compromisso ético-político que deve haver entre pesquisador e objeto — acaba, paradoxalmente, expondo sua qualidade de “estilo desejoso da ausência de estilo” (Doty 2004, 386). Em outras palavras, a ausência do “eu” acadêmico é (e só pode ser) fictícia, pois “há sempre voz na escrita, mesmo quando a voz da ausência”<sup>4</sup> (p. 383).

Assim como Vrasti, Doty destaca o potencial da escrita autoetnográfica em lançar luz sobre as “outras vozes” presentes no texto. Nesse sentido, o desejo da autora, sem dúvida, compreende, como ela mesma declara, “a necessidade de transformar as relações internacionais em um diálogo intercultural mais abrangente, que [...] inclua vozes marginalizadas e seja capaz de refletir sobre os possíveis significados dessa inclusão” (Doty 2004, 381). No entanto, ainda que afirme que abrir a disciplina às “outras vozes” (ou seja, dos numerosos seres humanos excluídos dos espaços dominantes de produção do conhecimento) seja um passo em direção ao caminho mais complexo de “fazer conexões em nossos escritos” (Doty 2010, 1050), o movimento por ela proposto por vezes soa mais como uma busca pela cura das “doenças de nossas almas [acadêmicas]” do que uma abertura mais ampla. Nesse sentido, são duas as leituras possíveis do argumento da autora: uma, certamente mais cética, na qual as “outras vozes” de que fala acabam se limitando às vozes do “eu” (ainda marcadamente acadêmico), que intelectuais são encorajados a sepultar sob a autoridade da voz acadêmica e da “esterilidade das histórias” que contam; e outra, na qual o processo de

---

4 É importante notar aqui que o entendimento de “voz” em Doty não necessariamente se refere apenas ao indivíduo autor, mas principalmente ao texto em si mesmo. Nesse sentido, deve-se levar em consideração a orientação pós-estruturalista da autora. Sobre esse tema, ver também: Foucault (1984).





cura das “doenças de nossas almas” deve incluir a exposição dos textos, teorias e “identidades acadêmicas” a um compromisso e engajamento contínuo com “pessoas reais”. “Pessoas reais” aqui incluiria não apenas um “nós” acadêmico — “quem e o que ‘nós’ somos, como ‘nós’ nos envolvemos em ‘nossos’ esforços acadêmicos” (Doty 2004, 381), mas também aqueles que são sujeitos das práticas representacionais do discurso acadêmico.

O ímpeto por trás da abordagem autoetnográfica trazida por Dauphinee é um tanto diferente. *The Politics of Exile* (2013b) vem com a proposta de um texto híbrido entre romance e relato acadêmico autoetnográfico, e pode ser lido como uma tentativa mais aberta de lidar com a culpa e a raiva da construção de carreiras sobre as dores e os escombros da guerra. Em resumo, o livro trata do encontro de uma acadêmica com seu objeto de pesquisa — a guerra da Bósnia e suas consequências —, narrado em tom lírico e abertamente emocional e através dos enigmas que envolvem e conectam a vida de uma jovem acadêmica (identificada ao longo do livro como “a jovem professora”) e a vida de civis e combatentes envolvidos no sangrento conflito ao qual ela dedica sua carreira de pesquisadora. Os parágrafos iniciais da narrativa tocante de Dauphinee permitem vislumbrar a dimensão das escolhas impossíveis que são enfrentadas quando na posição de pesquisador(a) — especialmente diante de temas como o conflito armado. Nesse âmbito, a mudança na forma narrativa em relação a seus escritos anteriores pode ser concebida como uma intervenção com claros objetivos políticos e éticos por parte da autora. Como ela mesma vai apontar certa ocasião, seu afastamento da abordagem argumentativa predominante no anterior *The Ethics of Researching War* [2007], em favor de uma narrativa construída na fronteira do que poderia ser definido como romance ou mesmo relato autobiográfico, reflete “uma política de esperança” (Dauphinee 2013c). Nesse sentido, a abordagem autoetnográfica adotada parece ir mais longe, com o objetivo, também expresso em Doty, da busca por uma ética intelectual do encontro, ou seja, de um compromisso com a escrita como um exercício de conexão com o mundo “real”. Se o “mundo” ao qual Doty parece se referir ainda parece largamente confinado às múltiplas vozes do “eu” do(a) escritor(a)-acadêmico(a), a abordagem de Dauphinee sinaliza em direção a “uma consciência da real dificuldade daquilo que essa ética tentou cumprir, a saber, expor o pesquisador ao escrutínio do seu objeto de pesquisa de maneira que possibilite reconhecer seu trauma (...)” (Dauphinee 2013c, 350).

O que exercícios autoetnográficos como os de Doty e Dauphinee têm mostrado são os desafios inerentes à tentativa de entender “todas as muitas camadas de





razões e motivações” por que agimos e escrevemos. No entanto, como a autora vai alertar, “priorizá-las de maneira fixa ou transhistórica” também traz perigos (Dauphinee 2013c, 349), como o risco de transformar exercícios em direção à liberação da voz do “eu” na escrita acadêmica em exercícios de autoindulgência intelectual, que podem acabar replicando a distância entre pesquisador e objeto. Como bem apontam Roland Bleiker e Morgan Brigg (2010), a escrita autoetnográfica corre sério risco de se tornar inatacável, se não deixadas explícitas as motivações ético-políticas que a conduzem. Sob o perigo de se tornar uma questão de “purificação autoindulgente” (Brigg, Bleiker 2010, 276), a esperança que esse tipo de reflexividade desperta é a de, eventualmente, “quebrar a barreira e achatar as hierarquias que separam a academia das pessoas, comunidades e lugares que investiga” (Vrasti 2017, 277).

Motivações e obstáculos semelhantes parecem assombrar aqueles poucos que ousaram recorrer à escrita autobiográfica como alternativa ao apagamento da voz do estudioso-escritor e outras complexidades inerentes à dimensão do “eu” nas RI. Nesse ponto, vale destacar que, embora tanto a autoetnografia como a autobiografia sejam formas de narrativa profundamente preocupadas com o “eu”, há uma diferença de enfoque importante entre elas. Se, por um lado, ambas são modos de escrita política e emocionalmente carregadas, que operam na interface entre os componentes pessoais e profissionais na pesquisa, por outro lado, relatos autoetnográficos normalmente são mais explícitos e exigentes quanto ao compromisso “de fazer conexões com outros e com o mundo” (Park-Kang, 2015, p.365), especialmente no que toca à dimensão particular do encontro entre pesquisador e objeto de pesquisa (ver Vrasti 2010, 2017).

O volume “*Autobiographical International Relations: I, IR*” [2011], editado por Inayatullah, é um exemplo desse movimento. No capítulo introdutório, Inayatullah (2011, 1) começa contando sua própria trajetória “rumo ao precipício da autobiografia” e como as andanças individuais de outros estudiosos de RI se interseccionam num esforço semelhante de dar sentido à dimensão do “eu” nas RI. Como observa, “[a] escrita acadêmica supõe uma ficção precária”, na qual a ausência do autor é um pré-requisito para a forma de narrativa autorizada, supostamente objetiva e destacada do mundo que analisa e representa. A exposição dessa “distância fictícia” e, portanto, da inevitável presença do “eu” na escrita acadêmica se torna o fio condutor entre os capítulos do volume que, à sua maneira, demonstram como as narrativas pessoais influenciam as articulações teóricas e como os “compromissos teóricos/práticos” dos autores não estão separados





de “suas necessidades e feridas” enquanto seres humanos e sujeitos políticos (Inayatullah 2011, 5-6). No entanto, como aponta o próprio Inayatullah (2013, x) em outra ocasião, essa forma autobiográfica e não convencional de escrita não é uma tarefa fácil. De fato, como observa Park-Kang (2015), há uma tensão perceptível ao leitor desde as páginas introdutórias até a conclusão do volume. Peter Mandaville, autor do epílogo, confessa sua própria experiência de angústia ao tentar lidar com sua tarefa original de escrever um capítulo autobiográfico e, posteriormente, o alívio de a ter recusado e então assumido com maior segurança “um papel mais familiar como comentarista” (Mandaville 2011, 196).

Mais recentemente, Inayatullah e Dauphinee co-editaram uma coleção de ensaios em linha semelhante, porém de forma a abarcar abordagens narrativas para além da autobiografia. No breve capítulo introdutório de “*Narrative Global Politics — Theory, History and the Personal in International Relations*” [2016], os editores reforçam a “urgência” em colocar a “questão narrativa” como problema teórico relevante na escrita acadêmica e na relação entre intelectuais e o mundo que buscam investigar. Nesse âmbito, a autobiografia é apenas um dos muitos enigmas narratológicos a serem levados a sério quando se escreve sobre política de uma perspectiva global. As linhas entre autobiografia, autoetnografia ou a noção mais geral de narrativa não são diretamente problematizadas no volume, já que são consideradas menos importantes do que a própria política da escrita em RI. Na dimensão de cada um dos capítulos seguintes, adota-se a postura de “expor as sobreposições entre questionamento acadêmico e os arcos tangenciais do ato tão humano que é contar histórias” (Inayatullah, Dauphinee 2016, 2).

Assim, conceber os relatos de RI como narrativas políticas, em vez de explicações científicas e incontestáveis, permite não apenas expor aspectos do que Cynthia Weber, parafraseando Clifford Geertz, chamou de “a função do mito na teoria da RI” (Weber 2009, 7). Como defendido por aqueles que vêm adotando esse posicionamento, tratam-se de estratégias de aperfeiçoamento da pesquisa acadêmica menos em termos da busca por *uma* verdade sobre o mundo “lá fora” e mais em termos de explicações e entendimentos possíveis (ver Suganami 2008). A partir desta breve revisão de alguns dos trabalhos que adotaram uma abordagem narrativa em RI, é possível então inferir que há uma crença (ou ao menos uma esperança) compartilhada de que metodologias narrativas permitem que pesquisadores de RI: repensem as “ficções” da verdade científica e da escrita largamente técnica empregada; reconsiderem o lugar do político nas RI, reconhecendo a multiplicidade de *loci* de enunciação e ação





que molda a política global, tanto a partir dos centros de poder quanto de suas margens; e adotem uma postura mais reflexiva e ética em relação aos objetos de pesquisa e em relação à sua própria posição de pesquisador e sujeito político. Nestes termos, é possível observar aqui um duplo movimento: de um lado, um desencanto sintomático diante das deficiências e limites persistentes nas práticas de produção de conhecimento e no campo das RI enquanto tal; e, de outro lado, um florescer de engajamentos críticos em direção a esses limites e acompanhados de “uma espécie de reencantamento do mundo da política global com uma maior diversidade de vozes, personagens e histórias” (Vrasti 2017, 273). Possivelmente, é neste duplo movimento de desencantamento e reencantamento acadêmico que podemos traçar o crescente interesse em abordagens narrativas e formas alternativas de pesquisa e escrita no campo das RI.

## **(Des)engajamento intelectual e o mundo**

Como visto, os movimentos em direção à RI narrativa são fruto de compromissos críticos e de críticas contundentes acerca de como a disciplina tem lidado com seus objetos de conhecimento, seus vínculos com projetos e visões de mundo fortemente opressivos e orientados para a política interestatal, e sua “imaginação provincial”, inegavelmente enraizada em uma história de hierarquias globais (Muppidi 2013). Nessa perspectiva, narrativas não apenas definem ontologicamente as maneiras como percebemos e agimos no mundo, mas podem também ser convertidas em estratégia para conhecer e questionar os traços violentos inerentes à produção e transmissão de conhecimento na academia, encorajando a adoção de uma atitude de não-indiferença em relação aos sujeitos e dinâmicas que busca representar. O que está em jogo aqui não é apenas uma ruptura epistemológica com os critérios positivistas tradicionais de produção de conhecimento, mas a articulação de um compromisso ético-político de encurtar a distância entre o espaço institucionalizado de produção de conhecimento, que é a academia e o mundo que ela tenta compreender.

O tema do isolacionismo acadêmico foi amplamente explorado por Edward Said em seus escritos, especialmente em trabalhos mais tardios nos quais aborda a crítica literária de uma perspectiva que destaca as conexões entre textos e o mundo com os quais se relacionam e pretendem representar. O conceito de “mundanismo/mundanidade” [*worldism/worldliness*], a discussão relacionada





sobre o que significa vincular texto ao contexto, conhecimento e (a esperança) de transformação social, e seu apelo pela “diligência” intelectual [*intellectual wakefulness*] — traduzido no conceito de “consciência crítica secular” ou simplesmente crítica secular — são dimensões particularmente relevantes para discussão aqui. Obviamente, as ideias de Said também devem ser recuperadas de maneira crítica e situada. O que se sugere aqui é que algumas de suas intervenções podem nos ajudar a situar as motivações e forças operantes — sejam de cumplicidade ou resistência — nesse recente movimento em direção a abordagens narrativas em RI.

Na busca por entender como os elementos das formas culturais hegemônicas e do autoritarismo atuais tomaram forma, bem como as possibilidades de resistência contra eles, Said chama a atenção para as maneiras pelas quais o “conhecimento ocidental” — para usar a terminologia de Linda Tuhiwai Smith (1999) — construiu narrativas históricas capazes de estabelecer limites duradouros para o que é conhecimento válido. Naturalmente, são criadas aí também as delimitações sobre quem tem o direito de conhecer e de falar em nome desse conhecimento válido. Em “*The World, the Text and the Critic*”, Said aborda alguns exemplos do cânone do pensamento europeu moderno como “instâncias textuais” do etnocentrismo, que tem sido cúmplice e vem continuamente reforçando a cultura hegemônica por trás dos empreendimentos imperiais e coloniais europeus — esforço certamente análogo às discussões inauguradas em *Orientalismo* (Said 1978). A continuidade dessa hegemonia cultural é garantida, por exemplo, na forma como as ciências eurocêntricas e a academia tradicional estabelecem e constantemente reforçam até mesmo as circunstâncias a partir das quais pode emergir a crítica e, posteriormente, sua chancela como a contradição que é legítima e passível de se tornar conhecimento válido. Como destaca, a autoridade desse sistema cultural não vem apenas de seus cânones, de sua aparência de neutralidade política, seus “jargões camuflados” e forma instituída de crítica, mas também “do modo como essa continuidade reproduz a continuidade filial da cadeia de procriação biológica” (Said 1983, 22). Assim, mesmo a crítica é uma instituição acadêmica, que pode facilmente cair em exercícios contemplativos descolados do mundo, no formalismo e no oportunismo profissional incentivados pela própria comunidade interpretativa a que pertence.

Nessa perspectiva, o problema não está exatamente nos exercícios de alta teorização e abstração, que são partes de fato da “coisa acadêmica”, mas na





desconexão que “sistemas herméticos” como as ciências eurocêntricas tendem a gerar (Said 1983, 25- 26). Said sugere então dois opostos para defender o que chama de “crítica secular”, ou seja, um posicionamento que objetiva reconectar o questionamento acadêmico ao mundo e conceber textos como formas políticas significativas: crítica/consciência crítica secular e crítico acadêmico/intelectual público. A busca aqui é por salientar a dimensão ética e política — ou mundana — do ofício intelectual ou, em outras palavras, repensar textos — o que, claro, inclui a escrita acadêmica — em seus contextos. A noção de “consciência crítica secular”, como o termo já sugere, traz à tona a ênfase de Said no secularismo ou, em outras palavras, na “mundanidade” das formas culturais e sociais. Relaciona-se com a concepção de que “seres humanos fazem sua própria história” (Said 2001 apud Giroux 2004, 345) e que, por essa mesma razão, é preciso “reconhecer os múltiplos locais nos quais um apelo irracional às escrituras, autoridade divina e outras formas extrassociais de dogmatismo [...] minam a possibilidade de ação humana” (Giroux 2004, 345). Nesse sentido, a noção de crítica secular não pode deixar de estar intimamente ligada a uma “política de crise”, como sugere Henry Giroux. Em outras palavras, a crítica secular aqui se refere a uma noção particular de mundanidade, na qual política e práticas de teorização nunca estão separadas. A política de crise, no contexto da produção do conhecimento, refere-se, assim, a como as narrativas do conhecimento incorporam, em vez de simplesmente descrever, as conexões e desconexões entre teoria e vida pública, vinculando “conhecimento e aprendizado ao espaço performático e mundano da ação, incentivando indivíduos não apenas a pensar criticamente sobre o mundo ao seu redor, mas (...) intervir na vida pública e enfrentar a miríade de relações simbólicas, institucionais e materiais de poder” (Giroux 2004, 340, tradução livre).

Nessa perspectiva, mais que mero condutor para formas já instituídas de crítica, o papel do intelectual público — em oposição ao “acadêmico crítico” — é conectar conhecimento à política, texto ao contexto, crítica à mudança social. De forma relacionada, aquilo que Said chama de “consciência individual” e sua propensão para a transformação social vai além da dimensão individual, referindo-se mais a uma força social em si mesma, ainda que invariavelmente embutida no sistema cultural onde a dinâmica da afiliação acontece. Logo, a agência pode tanto se traduzir como resistência como complacência, e mesmo os termos de resistência podem operar tanto dentro dos limites da linguagem estabelecida e sua replicação, ou se configurar numa busca por esculpir uma





linguagem alternativa para si mesma<sup>5</sup>. É aqui que Said discute as diferenças entre “crítico” e “intelectual público”. Em última análise, o papel do intelectual público não é consolidar qualquer tipo de autoridade, mas compreendê-la, interpretá-la e questioná-la de maneira significativa e “mundana”.

Essa conexão íntima entre o papel e responsabilidade do intelectual público aparece ainda mais claramente no engajamento de Said com os escritos de Frantz Fanon. No seu clássico *“Les Damnés de La Terre”*, Fanon traz um retrato vívido do domínio colonial e suas capilaridades e defende que a resistência anticolonial deve se preocupar não apenas com a necessidade imediata de independência em relação ao colonizador estrangeiro, mas também com a libertação do jugo da burguesia nacionalista, que mantém a subalternidade operante dentro da antiga colônia. Segundo Fanon, sem a transição de uma consciência nacionalista indiscriminada para uma consciência social e econômica mais profunda, a opressiva elite nacionalista permanece enraizada e a sociedade pós-colonial presa a uma posição periférica no sistema mundial. E é precisamente por isso que, segundo Fanon, a resistência deve ser um empreendimento bifocal: uma luta nacionalista contra o invasor colonial e uma luta universal contra a burguesia (Fanon 1963/2004). Nesse aspecto, Said parece levar em conta a leitura de Sartre sobre Fanon. Nas palavras de Sartre, da perspectiva Fanoniana, “a única cultura verdadeira é a da revolução; ou seja, é uma cultura constantemente em formação” (Sartre 1963/2004 12, tradução livre). Aqui, a política da crise é novamente destacada, uma vez que pode ser interpretada como uma definição possível para o estar “constantemente em formação” e, portanto, atenta ao espaço público de luta, política e poder. No que diz respeito ao espaço da produção de conhecimento e das narrativas de conhecimento (que são o foco principal de Said), sentimentos de inquietação e incerteza diante da mundanidade das relações e aspirações humanas aparecem como uma força produtiva, alimentando a consciência crítica e impedindo o fechamento.

Vale mencionar que, ainda que Said tenha sido inspirado por Fanon em muitos sentidos, este traz um contraponto importante à forma com que Said visualiza o papel do intelectual público pós-colonial/diaspórico enquanto principal mediador desta cultura revolucionária em formação (Said 1994). Fanon foi profundamente

---

5 Aqui o argumento de Said sobre diferentes formas de crítica se aproxima da diferenciação sugerida por Walter Mignolo entre a crítica a partir de dentro do Eurocentrismo — o que Enrique Dussel chamou de “crítica eurocêntrica da modernidade” — e a crítica articulada a partir da diferença colonial, ou “abordagens decoloniais” (Ver: Mignolo 2008, 234, 256-257).





crítico da posição ambivalente do intelectual colonizado, preso entre a experiência da colonização e o modo de pensamento ocidental/eurocêntrico ao qual está inevitavelmente atrelado devido à sua educação (Fanon 1963/2004). Nesse âmbito, ainda que tanto o julgamento obstinado de Fanon sobre o intelectual colonizado quanto a fé de Said na figura do intelectual diaspórico possam parecer precipitados, a suspeita do primeiro em relação à tentação provocada pela proximidade dos valores ocidentais é certamente digna de nota. Tal suspeita indica uma dimensão importante para compreender a relação desigual entre o intelectual e as “massas” de sujeitos subalternos (trabalhadores migrantes, mulheres — especialmente não-ocidentais —, camponeses etc.) que afirma representar. No entanto, o ponto de Said sobre a importância de se pensar além das questões de “sobrevivência”, em contextos de agitação política e lutas pela libertação, é também relevante. Na sua percepção, o intelectual deve ter sempre em mente as implicações ético-políticas de seu posicionamento em relação a movimentos e lutas sociais, o que inclui também reflexões acerca da dominação e tirania que podem emergir de locais antes marginais às esferas de poder. Portanto, a necessidade de se adotar uma atitude “irônica” contra *toda* e qualquer forma de tirania e dominação, mesmo aquelas transvestidas de resistência (Said 2001).

Assim, outra dimensão chave da mundanidade que Said enfatiza se traduz na adoção de uma postura voltada para o objetivo ético-político de colocar o conhecimento, antes de tudo, a serviço da humanidade e, portanto, para além de espaços privilegiados da academia, da política institucional e do conhecimento ocidental. O ponto aqui não é que todos devem abraçar o papel de ativistas políticos, no sentido tradicional do termo. Relaciona-se mais com o valor ético-político por trás de um exercício constante de crítica, que permaneça vigilante contra o solipsismo e o “conhecimento sinóptico” — que, como alerta Sankaran Krishna (1993), são sintomáticos na ética da alteridade adotada por abordagens críticas, excessivamente focadas em textualidade, e em práticas de representação e de significação e desatentas à fisicalidade da violência nas relações internacionais e globais.

Logo, se por um lado a abordagem de Said em relação à cultura por vezes faz parecer que discursos dominantes são incapacitantes *ad infinitum* em sua persistência e replicação, por outro lado, se levarmos em conta sua compreensão desses discursos como também limitados diante da complexidade da experiência social, tem-se que, ao tentar suprimir essa complexidade, a cultura hegemônica na verdade leva ao surgimento e fortalecimento de espaços para imaginação de





ordens alternativas e oposição. Há aqui, portanto, uma conexão com a política de esperança de que fala Dauphinee (2013c). A esperança em relação à transformação — e à possibilidade de desempenhar um papel significativo, ao menos na análise e previsão dessas transformações — é uma característica importante do “reencantamento” diante dos múltiplos mundos da política internacional e global, que tem, atualmente, movido abordagens críticas (onde incluem-se os enfoques narrativos) em RI. No entanto, a questão remanescente e dificuldade maior aqui é se essas esperanças podem se traduzir em plataformas concretas e “recursos para as vozes de dentro e de fora da academia que lutam em múltiplas frentes contra as crescentes forças do autoritarismo” (Giroux 2004, 345).

Nesse âmbito, como estudiosos e estudiosas afeitos a essa abordagem (para alguns, metodologia) alternativa têm apontado, com a promessa de uma RI mais inclusiva, surgem também os perigos de transformar essa “virada narrativa” numa romantização das vozes e subjetividades subalternas e em gestos pautados mais na culpa intelectual do que no desejo (e coragem) de abrir espaços para diálogos genuínos e visões de mundo diferentes ou mesmo opostas (Muppidi 2013). A linha entre a potencial transformação e democratização dos espaços de produção do conhecimento e meros “exercícios de autoindulgência”, excessivamente focados no “pessoal e confessional sem um motivo político sustentado”, (Dauphinee 2013a) é, portanto, tênue.

## **Narrativas na sala de aula: reflexões sobre abordagens narrativas e o lugar do “eu” nas RI**

O recente movimento em direção a abordagens narrativas em RI parte do pressuposto de que a atenção à questão da narrativa pode contribuir com movimentos críticos acerca dos lugares comuns e vozes autorizadas dentro da disciplina. Iluminam-se aspectos importantes que perpassam a dimensão poder-conhecimento, abrindo espaço para possibilidades de crítica e reimaginação do campo e seus objetos de estudo. Em sala de aula, é notável a excitação quase que espontânea dos alunos e alunas quando menciono abertamente a questão da narrativa — antes apenas um “fantasma” assombrando o campo das RI —, suas possibilidades de uso, estratégias já empregadas por autores e autoras renomados e o recurso a estilos de escrita não comprometidos com jargão acadêmico ou com uma divisão mente-mundo/pesquisador(a)-objeto. Obviamente, cabe aqui uma





qualificação dessa excitação, já que as reações tendem a variar de curiosidade a suspeita, e de aprovação a resistência.

As experiências, brevemente descritas a seguir, foram originalmente pensadas como atividades complementares, visando tornar aulas de metodologia da pesquisa mais atraentes e, esperançosamente, aproximar assim alunos de seus temas de pesquisa em RI — que, como sabemos, é um campo de estudos propenso a teorias e questionamentos por vezes desconectados das realidades de seus sujeitos e contextos. Além das discussões em sala, pautadas pela questão da narrativa na vida acadêmica, os alunos de graduação, matriculados no curso de Metodologia das RI II — cuja ementa foca em abordagens metodológicas pós-“virada reflexivista” no campo das RI (Jackson 2011; Luleci, Sula 2016) — foram incentivados a realizar duas atividades: uma individual e não-presencial e a outra coletivamente, em sala de aula. Para a primeira atividade, os alunos foram solicitados a fazer uma análise crítica (a ser documentada e entregue no formato de uma resenha) das estratégias narrativas adotadas no livro *The Politics of Exile* [2013] e refletir sobre suas possíveis implicações metodológicas e políticas (!), considerando a pesquisa em RI. A segunda atividade, por seu turno, tratou-se de uma roda de discussão em sala, na qual os alunos foram incentivados, em primeiro lugar, a falar sobre “o lugar do ‘eu’ nas RI” e, em segundo lugar, articularem sobre as conexões e desconexões entre suas experiências pessoais e a escolha do tema de seus projetos de pesquisa.

De modo geral, a primeira atividade foi marcada por duas grandes tendências. De um lado, alunos simplesmente maravilhados com a trajetória da protagonista do livro de Dauphinee — cuja história gira em torno da vida e dos questionamentos de uma jovem professora, depois que ela conhece um homem misterioso, ex-soldado sérvio na Guerra da Bósnia, que não apenas incorpora seu objeto de pesquisa, como também carrega uma perspectiva alternativa acerca dos acontecimentos aos quais ela dedicou toda sua carreira acadêmica. Como brilhantemente observado por uma aluna, uma interpretação possível é entendê-la como o processo pelo qual uma pesquisadora se torna “reflexivista”, mediante o encontro com seu objeto de estudo — e, pode-se acrescentar, com seus próprios limites. De outro lado, outra tendência observada foi de estudantes que se atentaram mais especificamente ao relacionamento pessoal entre a professora e o ex-combatente sérvio. Um número relativamente pequeno de estudantes confessou também certa dificuldade em conectar a narrativa do livro às RI como campo do conhecimento. Para esses estudantes, ao que parece, os eventos narrados pela protagonista se desdobraram





como uma realidade encerrada, um caso particular, não necessariamente conectado ou sintomático na tarefa de pensar/fazer/escrever a política internacional. Nesse sentido, um comentário memorável feito por uma aluna chamou atenção para como os temas e objetos de pesquisa em RI aparecem como uma “realidade distante” e, nas suas palavras, algo “externo e dificilmente acessível, especialmente para estudantes de graduação *como nós!*”. Mesmo que a aluna não tenha desenvolvido a frase para além disso, o tom pessimista só pode nos levar a supor que o “nós” ali se referia a “estudantes de graduação que cresceram no interior do Brasil”, “estudantes do sul global” ou, talvez, “estudantes de graduação ainda iniciantes nas reflexões sobre política internacional e global”. Nesse mesmo sentido, outra aluna — talvez menos pessimista — apontou que, após a leitura, estava convencida de que é possível simpatizar com “outros distantes” e, assim, pensar nesses outros enquanto sujeitos, indivíduos com trajetórias complexas de vida e não simplesmente objetos de estudo.

A segunda atividade focou na temática “o lugar do ‘eu’ nas RI” — inspirado no subtítulo do livro editado por Naeem Inayatullah em 2011, “*Autobiographical International Relations — I, IR*”. Solicitou-se aos alunos que refletissem previamente sobre sua conexão com seus respectivos temas de pesquisa e sobre a relação entre suas experiências de vida e a escolha por estudar RI em geral. Para essa atividade, decidi ser a primeira a falar para “quebrar o gelo” e possivelmente transmitir confiança e empatia ao grupo. Aqui também os resultados foram diversos em todas as três vezes em que esse modelo específico de aula foi ministrado (a diferentes grupos de graduandos). Notadamente, os alunos se mostraram mais propensos a compartilhar suas reflexões com os demais colegas quando já havia um vínculo claro entre a maioria, ou seja, um “sentimento de grupo” operando anteriormente à dinâmica. Em todas as três sessões, houve um equilíbrio no número de estudantes que conseguiram articular ideias sem recorrer ao jargão acadêmico e aqueles que tiveram que mobilizar conceitos e teorias de RI para explicar suas escolhas de pesquisa e fazerem sentido da conexão entre sujeito e objeto a partir de suas experiências individuais. Nesse âmbito, a maior parte daqueles do segundo caso mencionou não visualizar uma conexão direta entre sua experiência de vida e a escolha por RI como profissão ou tema de pesquisa. Os que tiveram maior sucesso em expor o que pensavam ser o seu “eu” nas “RI” também tendiam a fazer menção ao fato de que expor suas reflexões aos colegas havia sido mais útil que embaraçoso e um bom exercício de motivação para prosseguir com seus projetos. É relevante mencionar ainda que um número





de alunos articulou ideias em torno da percepção de que a escolha por estudar/pensar RI seria uma maneira de escapar de suas histórias de vida — posto que muitos conectavam a ideia de “internacional” com o objetivo de ir para longe de casa. Em uma das seções, um aluno mencionou que após a reflexão orientada parecia mais simples pensar em RI como algo mais “palpável”, “menos distante” e para além da imagem de uma disciplina acadêmica formal. Por fim, muitos também conectaram a escolha de RI e até do tema de pesquisa à ideia de futuro sucesso profissional — e, curiosamente, a ideia de “sucesso” foi constantemente relacionada com viver e trabalhar no exterior.

Evidentemente, um número (ainda que pequeno) de estudantes adotou uma atitude mais cética — ou mesmo indiferente — em relação ao papel da narrativa na pesquisa e na escrita acadêmica. Entretanto, durante e após cada uma das atividades, a maioria dos estudantes envolvidos relatou, de diferentes formas, maior consciência de sua situação (alguns chamariam de “posicionalidade”) enquanto aluno(a)s de RI e, com isso, uma percepção mais aguçada dos aspectos mais “mundanos” — para usar a terminologia adotada nesse artigo — da disciplina.

## Conclusão

Este artigo teve como objetivo explorar algumas das implicações epistemológicas e metodológicas — e, sem dúvida, ontológicas — de se levar em conta a questão da narrativa no estudo das relações internacionais. A discussão desenvolvida por Said sobre a “mundanidade dos textos” ajudou a destacar a conexão entre texto e contexto e a entender os tipos de lacunas que estudiosos, recorrendo a abordagens narrativas, estão tentando preencher.

A concepção da teoria de RI e da consolidação da própria disciplina como um “conjunto de histórias” que contamos sobre o mundo (Weber 2001, 129-30) aparece como pressuposto fundamental para aqueles atentos aos aspectos discursivos da política mundial e usos de abordagens narrativas em RI. Nesse sentido, como argumentado por Shapiro há mais de três décadas, o que está em jogo nessa “virada” narrativa é nada menos que “uma mudança no autoconhecimento que constitui o campo da análise social e política”, na qual “[p]arte do que deve ser rejeitado é a distinção radical entre o que se definiu como os gêneros de ficção e científico de escrita” (Shapiro 1988, 7 apud Wibben 2011, 46). Assim, pode-se concluir que uma atenção às formas como narrativas constroem e influenciam o





mundo das relações internacionais e, de maneira relacionada, uma ênfase mais clara em abordagens narrativas das RI levantam questões importantes acerca da política de representação no campo: o que é admitido como objeto dos estudos internacionais e globais (ou seja, qual é o mundo dos assuntos internacionais)? Como (e quais) episódios, vozes e práticas passam então a ser considerados relevantes no mundo da disciplina? De maneira mais geral, buscou-se demonstrar como esforços de repensar esses aspectos reorientam e complicam não apenas a maneira como se entende o funcionamento da política internacional, mas também a própria prática de narrar o internacional e o global como dimensões politicamente relevantes.

## Referências

- Bartelson, Jens. 1995. *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brigg, Morgan; Bleiker, Roland. 2010. Autoethnographic International Relations: Exploring the Self as a Source of Knowledge. *Review of International Studies*, 36 (3), p. 779-798.
- Cambell, David. 1992. *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Campbell, David; Bialasiewics, Luiza; Elden, Stuart; Graham, Sthephen; Jeffrey, Alex; Williams, Alison J. 2007. Performing Security: the imaginative geographies of current US strategy. *Political Geography*, n. 26, p. 405-422.
- Cohn, Carol. 1987. Sex and Death in the Rational World of Defense Intellectuals. *Signs*, vol. 12 (4), p. 687-718.
- Dauphinee, Elizabeth. 2013a. Critical Methodological and Narrative Developments in IR: a Forum. Available at: < <https://thedisorderofthings.com/2013/03/12/critical-methodological-and-narrative-developments-in-ir-a-forum/> > . Accessed on 11 Nov 2016.
- Dauphinee, Elizabeth. 2015. Narrative Engagement and the Creative Practices of International Relations. In Steele, Brent J.; Amoureux, Jack (eds.). *Reflexivity and International Relations: Positionality, Critique, and Practice*. London and New York: Routledge, p.44-60.
- Dauphinee, Elizabeth. 2010. The Ethics of Autoethnography. *Review of International Studies*, vol. 36, n. 3, p. 799-818.
- Dauphinee, Elizabeth. 2013b. *The Politics of Exile*. London and New York: Routledge.
- Dauphinee, Elizabeth. 2013c. Writing as hope: Reflections on The Politics of Exile. *Security Dialogue*, 44(4), p. 347-361.





- Der Derian, James; Shapiro, Michael (eds.). 1989. *International/Intertextual Relations: Postmodern Readings of World Politics*. Lexington, MA: Lexington.
- Doty, Roxanne Lynn. 2010. Autoethnography — Making Human Connections. *Review of International Studies*, 36(3), p. 1047-1050.
- Doty, Roxanne. 2004. Maladies of Our Souls: Voice and the Writing of Academic International Relations. *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 17, 2, p. 377-392.
- Enloe, Cynthia. 2014. *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*. Berkeley: University of California Press, 2a ed.
- Enloe, Cythia. 2004. *The Curious Feminist: Searching for Women in a New Age of Empire*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Fanon Frantz. 1963/2004. *The Wretched of the Earth*. Richard Philcox (Transl.). New York: Grove Weidenfeld.
- Foucault, Michel. 1984. What is an Author? In Rabinow, Paul (ed.). *The Foucault Reader*. New York: Pantheon Books, p. 101-120.
- Giroux, Henry A. 2004. Edward Said and the Politics of Worldliness: Toward a “Rendezvous of Victory”. *Cultural Studies/Critical Methodologies*, 4 (3), p. 339-349.
- Henderson, Errol A. 2013. Hidden in Plain Sight: Racism in International Relations Theory. *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 26/1, p. 71-92.
- Inayatullah, Naeem. 2011. Falling and Flying: an Introduction. In *Autobiographical International Relations — I, IR*. London and New York: Routledge, p. 1-12.
- Inayatullah, Naeem. 2013. Foreword. In Dauphinee, Elizabeth. *The Politics of Exile*. London and New York: Routledge, p. viii-x.
- Inayatullah, Naeem; Blaney, David. 2004. *International Relations and the Problem of Difference*. New York and London: Routledge.
- Inayatullah, Naeem; Dauphinee, Elizabeth. 2016. Permitted Urgency — a Prologue. In *Narrative Global Politics — Theory, History and the Personal in International Relation*. London and New York: Routledge, p. 1-4.
- Jackson, Patrick Thaddeus. 2011. *The Conduct of Inquiry in International Relations*. London and New York: Routledge.
- Krishna, Sankaran. 2015. A Postcolonial Racial/Spatial Order: Gandhi, Ambedkar, and the Construction of the International. In Anievas, Alexander; Manchada, Nivi; Shilliam, Robbie. (eds). *Race and Racism in International Relations — Confronting the Global Colour Line*. London and New York: Routledge, p. 139-156.
- Krishna, Sankaran. 2009. *Globalization and Postcolonialism — Hegemony and Resistance in the Twenty-First Century*. Maryland: Rowman & Littlefield.
- Krishna, Sankaran. 1993. The Importance of Being Ironic: A Postcolonial View on Critical International Relations Theory. *Alternatives* 18, p. 385-417.





- Luleci, Cagla; Sula, I. Erkam. 2016. Survival 'Beyond Positivism'? The Debate on Rationalism and Reflectivism in International Relations Theory. *Politikon Journal of Political Science*, vol.30, p. 43-55.
- Mandaville, Peter. 2011. Cosmography Recapitulates Biography: An Epilogue. In Inayatullah, Naeem (ed.). *Autobiographical International Relations — I, IR*. London and New York: Routledge, p. 196-203.
- Mayer, Frederick. 2017. Why Stories are Powerful Spurs to Political Action. Available at: < <http://www.scholarsstrategynetwork.org/brief/why-stories-are-powerful-spurs-political-action> > . Accessed on 7 Jun 2017.
- Mignolo, Walter. 2008. The Geopolitics of Knowledge and the Colonial Difference. In Moraña, Mabel; Dussel, Enrique; Jáuregui, Carlos A. (eds.) *Coloniality at Large — Latin America and the Postcolonial Debate*. Durham & London: Duke University Press, p. 225-258.
- Milliken, Jennifer. 1999. The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods. *European Journal of International Relations* , v. 5, n. 2, p. 225-254.
- Moulin Carolina. 2016. Narrative. In Mhurchú, Aoileann Ní; Shindo, Reiko (eds). *Critical Imaginations in International Relations*. London and New York: Routledge, p.136-152.
- Muppidi, Himadeep. 2013. Reflections on Narrative Voice. Available at: < <https://the-disorderofthings.com/2013/03/23/reflections-on-narrative-voice/> > . Accessed on: 7 May 2017.
- Park-Kang, Sungju. 2015. Fictional IR and Imagination: Advancing Narrative Approaches. *Review of International Studies*, v. 41, n. 2, p. 361-381.
- Said, Edward. 2001. Beginnings. In: Viswanathan, Gauri (ed.). *Power, Politics, and Culture — Interviews with Edward W. Said*. New York: Vintage Books, p. 3-38.
- Said, Edward. 1978. *Orientalism*. New York: Vintage Books.
- Said, Edward. 1983. *The World, the Text and the Critic*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Sartre, Jean Paul. 1963/2004. Preface. In Fanon, Frantz. *The Wretched of the Earth*. Richard Philcox (Transl.). New York: Grove Weidenfeld, p. xliii-lxii.
- Shapiro, Michael. 1989. Textualizing Global Politics. In Der Derian, James; Shapiro, Michael (eds.). *International/Intertextual Relations — Postmodern Readings of World Politics*. New York: Lexington Books, p. 11-22.
- Shindo, Reiko. 2012. Rethinking Community: Translation Space as a Departure from Political Community. *International Political Sociology*, 6, p. 149-164.
- Smith, Linda Tuhiwai. 1999. *Decolonizing Methodologies: Research and Indigenous People*. London & New York: Zed Books.





- Suganami, Hidemi. 2008. Narrative Explanation and International Relations: Back to Basics. *Millennium — Journal of International Studies*, v. 37, n. 2, p. 327-356.
- Vitalis, Robert. 2005. Birth of a discipline. In Long, David; Schmidt, Brian C. (eds.). *Imperialism and Internationalism in the Discipline of International Relations*. New York: SUNY Press, p. 159-181.
- Vrasti, Wanda. 2010. Dr. Strangelove or How I Learned to Stop Worrying about Methodology and Love Writing. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 39, n. 1, p. 79-88.
- Vrasti, Wanda. 2017. Ethnography/Autoethnography/Autobiography. In Guillaume, Xavier; Bilgin, Pinar (eds.). *Routledge Handbook of International Political Sociology*. London/New York: Routledge, p. 272-280.
- Walker, Rob B. J. 1993. *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber, Cynthia. 2009. *International Relations Theory: A Critical Introduction*. London and New York: Routledge, 3a ed.
- Wibben, Annick T.R. 2011. *Feminist Security Studies: A Narrative Approach*. New York: Routledge.





# Instituições Participativas e Agenda-Setting da Política de Assistência Social ao Emigrante Brasileiro LGBT

## *Participatory Institutions and Agenda-Setting of the Social Assistance Policy for Brazilian LGBT Emigrants*

DOI: 10.21530/ci.v15n3.2020.1047

Gustavo Teixeira Chadid<sup>1</sup>  
Pedro Luiz Costa Cavalcante<sup>2</sup>

### Resumo

Como as instituições participativas influenciam o processo de montagem da agenda da política de assistência e inclusão social de emigrantes LGBT pelo Ministério das Relações Exteriores? Para responder a essa questão, este artigo desenvolve análise de conteúdo com base na documentação oficial do MRE, particularmente expedientes telegráficos produzidos entre 2003 a 2015. Os dados e informações evidenciam que o Decreto 7214/2010 oficializou maior abertura do Ministério das Relações Exteriores não apenas aos emigrados LGBT, mas também às comunidades brasileiras como um todo. Além disso, o artigo demonstra a abertura de uma janela de oportunidade para interferir na montagem da agenda das políticas públicas consulares ocasionado pelo maior engajamento dos emigrantes a partir da criação das Instituições Participativas (IPs), instituídas pela mudança normativa. As análises

#### Copyright:

• This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.

• Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.



- 1 Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), Diplomata do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil. (gustavot77@hotmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6724-8754>
- 2 Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB); Coordenador de Estudos e Políticas de Estado e Democracia no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, Brasil. (cavalcante.pedro@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7635-695X>.

Artigo submetido em 18/02/2020 e aprovado em 29/07/2020.





empíricas também indicam que a incorporação de maior quantidade e diversidade de atores e temas — introduzidos no processo pelos mecanismos de participação previstos no Decreto, induziu um procedimento de montagem da agenda mais colaborativo, alinhado ao modelo de governança participativa, fundamental para a construção dos consensos necessários.

**Palavras-chave:** Instituições participativas; Políticas públicas; Montagem da Agenda; Diplomacia Consular; Emigração LGBT.

## Abstract

How do participatory institutions influence the agenda-setting process of the assistance and social inclusion policies for LGBT emigrants by the Ministry of Foreign Affairs? To answer this question, this paper employs content analysis based on official MRE documentation, particularly telegraphic expedients produced between 2003 and 2015. Data and information demonstrate that the Decree 7214/2010 made the Ministry of Foreign Affairs not only more open to LGBT emigrants, but also to the Brazilian communities as a whole. In addition, the article demonstrates the opening of a window of opportunity to interfere in the assembly of the consular public policy agenda caused by the greater engagement of emigrants from the institutionalization of Participatory Institutions (IPs), instituted by normative change. Empirical analyzes also indicate the incorporation of a greater quantity and diversity of actors and themes — introduced in the process by the participation mechanisms of the Decree, which induced a more collaborative agenda setting procedure in line with the participatory governance model, fundamental for building necessary consensus.

**Keywords:** Popular Participation; Public Policy; Agenda-setting; Consular Diplomacy; LGBT Emigration.

## Introdução

A política externa trata da defesa do “interesse nacional”, conceito amplo e vago que abrange preocupações diversas (Oliveira 1994), tais como: as relações de poder entre os Estados; a paz e a guerra; o desenvolvimento econômico; a expansão do comércio mundial e dos investimentos; as diversas formas de cooperação, incluindo a cultural e a científico-tecnológica; a proteção do meio-ambiente e a defesa dos direitos humanos (Lafer 1987). Outra dessas preocupações é a proteção de nacionais que migram de um país para outro.

No Brasil, não raramente, há quem possa perceber a política externa como área diferenciada da Administração Pública. Tal percepção advém da distinção





entre dois tipos de política: uma de tipo “maior/alto/grande” e outra de tipo “menor/baixo/pequeno” (Tibau 2014; Macedo 2014). Ao Itamaraty, caberia se ocupar do primeiro tipo de política, não do segundo (Milani e Pinheiro 2013). Em Teoria das Relações Internacionais, por exemplo, Morgenthau (2003) reputava “alta” (*high politics*) a política que tratava de assuntos de segurança e “baixa” (*low politics*), a que se ocupava dos demais temas, especialmente os econômicos.

A aceitação da visão da política externa brasileira como um domínio especial da Administração Pública leva à promoção de sua extrema centralização e concentração nas mãos do Ministério das Relações Exteriores (MRE), resultando em grande insulamento burocrático (Cheibub 1990) e no estímulo à elitização e à excessiva hierarquização do modelo de gestão (De Faria 2012; Waisbich, Cetra e Marchesini 2017).

Uma prova da inadequação em considerar a política externa como vertente separada das demais políticas públicas é a diplomacia consular de proteção, assistência e inclusão sociais formulada pelo Ministério das Relações Exteriores para os emigrados brasileiros de orientação sexual LGBT, isto é, lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros. Uma das formas possíveis de atuação diplomática em favor, não apenas da comunidade LGBT emigrada, mas do conjunto dos nacionais emigrantes, é pelo oferecimento de serviços consulares de natureza assistencial, como o acompanhamento, orientação e apoio (inclusive financeiro) em caso de desvalimento, morte, prisão, repatriação, inadmissão ou expulsão.

Atos jurídicos nacionais e internacionais regulam a prestação dos serviços consulares. Dentre eles, destaca-se o Decreto nº 7.214, de 15 de junho de 2010 (Brasil 2010), que estabeleceu diretrizes da política para as comunidades brasileiras no exterior e implantou medidas, como a institucionalização das Conferências Brasileiros no Mundo (CBM), que vinham sendo realizadas esporadicamente desde 2008, e a criação do Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior (CRBE), que aperfeiçoou a experiência anterior do Conselho Provisório de Representantes (CPR).

Nesse contexto, uma relevante questão de pesquisa é como as instituições participativas influenciam o processo de montagem da agenda da política de assistência e inclusão social de emigrantes LGBT pelo Ministério das Relações Exteriores? Para responder a essa pergunta, este trabalho propõe estudar a montagem da agenda (*agenda setting*) consular do Ministério das Relações Exteriores no tocante a esse grupo específico, sob o ângulo da participação





popular, e os desdobramentos desta política na implementação de uma governança participativa no órgão. Para tanto, o trabalho busca descrever a evolução de práticas participativas relacionadas a essa política pública e seus efeitos. A pesquisa concentra-se no período entre 1 de janeiro de 2003 e 31 de dezembro de 2015, isto é, um recorte temporal de sete (7) anos antes e seis (6) anos depois da publicação do Decreto.

Do ponto de vista empírico, a pesquisa desenvolve uma análise documental a partir de registros oficiais do Ministério das Relações Exteriores nesse período, particularmente expedientes telegráficos e não-telegráficos (memorandos, notas, avisos, circulares internas, entre outros). A coleta desses documentos foi realizada no acervo arquivístico do órgão. Quanto aos documentos telegráficos, foi usado o sistema Intradocs, ferramenta eletrônica de uso interno do MRE pela qual é possível acessar toda a coleção de expedientes telegráficos.

Além desta introdução, o artigo possui mais três seções principais. A primeira está subdividida em três tópicos: teoria da participação e da governança participativa, a montagem da agenda de políticas públicas e a gênese da política consular de assistência social ao brasileiro LGBT emigrado. Em seguida, a metodologia de pesquisa é detalhada. Na terceira seção, discutem-se os resultados empíricos da investigação documental, considerando os atores, temas e procedimentos que influenciam o modo pelo qual o Itamaraty monta a agenda consular no caso específico da assistência e inclusão social de nacionais LGBT emigrados. Por fim, apresenta-se a conclusão e perspectivas para uma agenda futura de pesquisa.

## **Referencial Teórico**

### **Teoria da Participação e da Governança Participativa**

No Brasil, a reivindicação pela participação dos atores sociais na gestão, elaboração e controle de políticas públicas liga-se ao processo de redemocratização ocorrido na década de 1980, com o final do regime de exceção militar e o processo constituinte de 1988 (Faria e Ribeiro 2011 e Albuquerque 2006). Naquele período, emergiram demandas para “democratizar a democracia”, que pleiteavam a criação de espaços que permitissem à sociedade civil, especialmente os grupos sociais em situação de exclusão e vulnerabilidade, deliberar sobre políticas públicas (Dagnino 2002).





Nesse sentido, uma característica essencial do sistema político que emergiu após a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 foi a incorporação jurídica, no topo do ordenamento nacional, do princípio participativo. Essa participação ampliada ganhou corpo no Brasil por meio do estabelecimento de ferramentas próprias, de natureza híbrida, porque constituídas tanto por representantes do Estado, quanto por representantes da sociedade civil, mesclando elementos de democracia representativa e de democracia direta (Avritzer e Pereira 2005). Avritzer (2008) denominou esses mecanismos de “Instituições Participativas” (IPs), definindo-os como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”.

A literatura que aborda a teoria da participação costuma apresentar uma tipologia das IPs que descreve quatro tipos básicos observáveis na realidade brasileira (Avritzer 2015 e Cortes 2011). Considerando-se o desenho institucional participativo, é possível identificar: 1) IPs cuja participação está estruturada de baixo para cima; 2) IPs cuja participação está montada sobre partilha de poder; 3) IPs estruturadas sobre processo de ratificação; e, 4) IPs de caráter consultivo com “*scaling up*” (Avritzer 2015).

Ainda de acordo com Avritzer (2015), o principal exemplo de IP com desenho institucional de baixo para cima é o Orçamento Participativo (OP). Já os Conselhos de Políticas ilustram as IPs montadas sobre partilha de poder, enquanto Planos Diretores Municipais (PDMs) e Conferências Nacionais são representantes, respectivamente, de IPs desenhadas sobre ratificação e de desenho consultivo com “*scaling up*”.

As IPs não são apenas cruciais na formulação e implementação de políticas públicas, mas importam também como elementos definidores do tipo de governança. A governança, por sua vez, é aqui entendida como a capacidade de dado governo fazer e impor regras e de entregar serviços, independentemente de sua natureza democrática. Ela se liga à ideia de administração como execução de tarefas por dado governo, não importando os fins ou objetivos por ele estabelecidos (Fukuyama 2013).

A incorporação de práticas participativas em uma governança estimula modernização administrativa e, logo, também aumenta a governabilidade. Quando presentes, configuram um estilo administrativo em que a participação cidadã ocupa um papel central na gestão pública local contemporânea (Milani 2008). No caso brasileiro, a expansão e consagração de IPs estão ligadas à tendência de passagem de uma perspectiva técnica e gerencial de governança





para outra mais democrática e popular, isto é, marcada pela participação cidadã (De Paula 2005).

A perspectiva participativa da governança, também chamada cidadã ou popular, é historicamente mais recente, sucedendo ao modelo anterior da *New Public Management* (NPM) e surgindo com a pretensão de aprimorar as práticas administrativas que vinham sendo adotadas até então. É, simultaneamente, uma reação às fragilidades da NPM e uma tentativa de atualizá-la à nova realidade da sociedade em rede do século XXI (Martins e Marini 2014).

A governança participativa é uma resposta às demandas dos cidadãos introduzidas pelas IPs e prima por inovar na prestação de serviços públicos e nos procedimentos a eles relacionados. Seus princípios e diretrizes básicos são a colaboração, integração, participação, controle e uso das novas tecnologias da informação, os quais são combinados justamente com a finalidade de buscar a inovação (Martins e Marini 2014). Para tanto, ao menos no serviço consular, a introdução de IPs sinaliza uma tentativa de mudança, no sentido de favorecer a participação e aproximar-se de uma governança participativa. Esta, por sua vez, parece apontar para uma inovação na forma pela qual o MRE percebe e trata a assistência e inclusão social de nacionais LGBT emigrados, tornando-se mais participativa do que antes.

No que diz respeito à participação popular, o estudo da política consular formulada pelo Itamaraty, voltada a assistir e incluir socialmente as comunidades brasileiras emigradas, não pode ignorar a publicação do Decreto 7214/2010. Este institucionalizou IPs, do tipo Conselho e Conferência, as quais geram efeitos em todo o ciclo dessa política pública, incluindo a fase da identificação do problema e sua inclusão na agenda, o que será objeto da seção seguinte.

## **A Montagem da Agenda de Políticas Públicas**

O termo agenda, cunhado por Cobb e Elder em 1971, refere-se a um conjunto de preocupações que merecem ser legitimamente consideradas pelas autoridades públicas (Zahariadis 2017). Outra definição muito conhecida é a de Kingdon que conceitua a agenda como uma lista de questões que são objeto de séria consideração pelos agentes governamentais e por membros da sociedade civil a eles associados (Sousa 2016).

Foi o trabalho pioneiro de Cobb e Elder nos anos 1970 que introduziu, pela primeira vez, o conceito de montagem da agenda (*policy agenda-setting*).





Segundo eles, a definição da agenda e o ingresso de temas nela estão diretamente ligados à natureza dos atores envolvidos no processo e ao modo como disputam a atenção dos tomadores de decisão.

O modelo de Múltiplos Fluxos, de Kingdon, e a Teoria do Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones, são as contribuições teóricas que mais se destacam na explicação do processo de montagem da agenda. No modelo de Múltiplos Fluxos, Kingdon reconhece a atuação de três fluxos sobre a atenção dos tomadores de decisão, o que explicaria por que algumas questões são consideradas (e incorporadas) na agenda e outras, não (Birkland 2007).

Sela (2017 *apud* Kingdon 1995) explica que o primeiro fluxo é o dos problemas (*problem stream*), pelo qual um assunto é reconhecido como tal e ganha a atenção dos atores, ingressando na agenda. O segundo fluxo é o das políticas (*policy stream*), que enfoca as alternativas e ideias de soluções disponíveis para os problemas. Já o terceiro e último fluxo é o político (*politics stream*), que leva em conta as coalizões e os processos de barganha entre elas.

Os fluxos seguem roteiros próprios e independentes. Em todos eles, os atores estão permanentemente tentando construir consenso por meios diversos, que vão desde o lobby até a coerção. Kingdon (1995) sustenta, contudo, que os fluxos podem ocasionalmente convergir e quando isso ocorre, abre-se uma janela de oportunidade (*window of opportunity*) para a mudança da agenda pela inclusão de novas questões (Kingdon 1995).

O modelo de Kingdon costuma ser criticado por fazer a montagem da agenda ater-se excessivamente à eventos imprevisíveis, ignorando a dinâmica de inércia e mudança inerente ao próprio sistema político-administrativo. A teoria do Equilíbrio Pontuado, por sua vez, observa a formação da agenda pela ótica da estabilidade e da mudança, a partir da noção de “monopólio político”, subsistema em que atores, ideias e instituições se articulam em torno da preservação do *status quo* das políticas (Howlett e Ramesh e Perl 2013).

Sousa (2016 *apud* Baumgartner e Jones 1993) explica que períodos em que os temas permanecem muito estáveis (e, por isso, as eventuais mudanças que se verificam acontecem muito lentamente) alternam-se com outros, de ruptura, em que novas questões ascendem e/ou velhas são redefinidas. As longas fases de estabilidade são pontuadas por mudanças rápidas, por causa de um *feedback* positivo, mecanismo em que alguns temas crescem de importância e atraem outros em efeito bola de neve, à semelhança do que Kingdon descreve a respeito da difusão de ideias nas comunidades de políticas.





Em todos os modelos de formação da agenda, o papel dos atores, os fatores humanos com capacidade para influenciar o processo, é central. Estes, por sua vez, não atuam no vácuo, mas sujeitam-se a variáveis simbólicas, institucionais e culturais, como as ideias, o contexto e a arena política. A partir desses determinantes, eles incentivam a subida de uma questão para o topo das prioridades da lista, ou pressionam pela adoção de uma alternativa específica. Agem ainda bloqueando temas, vetando-os ou criando obstáculos que os impeçam de serem considerados pelos tomadores de decisão.

Consideradas as perspectivas teóricas aqui apresentadas e discutidas, há que se analisar os mecanismos pelos quais a participação popular, em especial aquela exercida por meio de instituições participativas, consegue influir na montagem da agenda da política consular de assistência social ao emigrado brasileiro LGBT.

### **A Política Consular de Assistência Social ao Brasileiro LGBT Emigrado**

O sistema consular introduzido pelo Decreto 7214/2010 tem na institucionalização das Conferências Brasileiros no Mundo (CBM) e no Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior (CRBE) seus grandes instrumentos de viabilização da participação popular. Com base na experiência anterior das CBM, o Ministério das Relações Exteriores submeteu, em 2010, a proposta do Decreto, nº 7.214, sancionado em 15 de junho daquele ano.

Esse diploma legal prescreveu princípios e diretrizes de uma nova política governamental integrada para as comunidades brasileiras no exterior, atribuindo ao Ministério das Relações Exteriores a coordenação da ação governamental integrada para assisti-los. O Decreto também dispôs sobre o CRBE, órgão de apoio às Conferências e ao próprio Itamaraty, atribuindo-lhe o papel de fornecedor de subsídios e sugestões para a política pública a ser adotada para as comunidades brasileiras no exterior. A estrutura, funcionamento e estatuto desse Conselho foram definidos posteriormente, pelas Portarias nºs 376 e 377, ambas de 4 de julho de 2013.

O Decreto inseriu o sistema de conferências como meio de garantir a observância dos princípios e diretrizes da nova política consular. As atas dessas IPs não só passaram a ser mecanismos de aferição de *accountability* dos órgãos e agentes públicos, mas também ganharam status de parâmetro para o estabelecimento dessa política pública.

As Conferências Brasileiros no Mundo (MRE 2011), a I Conferência sobre





Questões de Gênero na Imigração Brasileira (MRE 2015) e a atuação do Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior (MRE 2011) tiveram implicações nos efeitos das instituições participativas sobre a formulação da política de assistência e inclusão sociais de nacionais LGBT emigrados entre 2003 e 2015. Sobre seus resultados se discorrerá mais adiante. Contudo, há que se levar em conta também o contexto da agenda transversal que orientou todas as ações para esse segmento nesse mesmo período.

Destaca-se que tais ações aparecem no bojo de outras políticas com foco na população LGBT que foram gradualmente implementadas entre 2003 e 2015. As ações do Itamaraty para assistir os emigrados LGBT, assim como influenciar a atuação das Conferências Brasileiros no Mundo e do Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior, compõem um sistema único de proteção e inserção sociais dessa população, conforme se poderá ver na análise da documentação oficial a respeito do assunto.

## Metodologia

Este artigo é resultado de uma pesquisa exploratória e descritiva. A estratégia investigativa aqui empreendida é, a partir de análise documental e bibliográfica, identificar a influência de instituições participativas na maneira como a agenda da política de assistência e inclusão social para a população brasileira LGBT emigrada vem sendo construída pelo Ministério das Relações Exteriores.

Para tanto, o recorte temporal da pesquisa é entre 1 de janeiro de 2003 e 31 de dezembro de 2015. Trata-se de período de 7 anos antes e 6 anos depois da publicação do Decreto 7214/2010. Tal período contempla praticamente toda a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) à frente do Governo Federal brasileiro, isto é, os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva e quase toda a presidência de Dilma Rousseff<sup>3</sup>.

O estudo busca comparar o período pré-Decreto, de 1 de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2009, e o pós-Decreto, de 1 de janeiro de 2010 a 31 de dezembro de 2015, observando, em cada um deles, o comportamento de três variáveis: atores, temas e procedimentos.

---

3 Estão excluídos apenas os 4 primeiros meses de 2016, os quais podem ser abstraídos se consideradas sua curta duração e a crise política que os marcou, tornando-os muito atípicos. Dilma Rousseff foi afastada após votação, na Câmara dos Deputados, em 17 de abril de 2016, que decidiu pela abertura de processo de *impeachment* contra ela.





A principal ferramenta utilizada neste trabalho é a análise documental, particularmente de fontes primárias de caráter oficial do Ministério das Relações Exteriores. A mais importante fonte dos dados empíricos coletados e analisados é oriunda de documentação oficial do Ministério das Relações Exteriores, particularmente expedientes telegráficos com instruções, solicitação ou liberação de recursos e relatos e balanços de atividades dos consulados brasileiros no mundo; relatórios de atividades consulares, cartilhas e peças informativas, detalhando programas, e projetos e narrando “boas práticas” na área.

No caso dos documentos oficiais não-telegráficos do Itamaraty (memorandos, notas, avisos, circulares internas, entre outros), foi realizada pesquisa presencial no acervo arquivístico do órgão. Quanto aos documentos telegráficos, foi usada a ferramenta Intradocs<sup>4</sup> sistema eletrônico daquele ministério, pelo qual é possível acessar, pela rede mundial de computadores, toda a coleção de expedientes telegráficos do órgão a partir do ano 2000. Para tanto, foram definidas nele, de maneira totalmente aleatória, sem qualquer juízo de valor e com finalidade puramente amostral, as seguintes palavras como termos de busca: “LGBT”; “homoafetivo”; “orientação sexual”; “diversidade sexual”; “gay”; “lésbica”; “homossexuais”; e, “homofobia”<sup>5</sup>. Elas foram procuradas em todos os tipos de expedientes, enviados para e recebidos de toda a rede de postos, no período de 1 de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2015.

As correspondências telegráficas transmitem instruções e informações, ora servindo como normas internas de observância obrigatória para os postos, ora como canal privilegiado para diálogo e tomada de conhecimento sobre um determinado tema. Se ela é enviada do Brasil para um posto no exterior, ganha o nome de despacho telegráfico; de um posto no exterior para o Brasil, é denominada telegrama. No caso de uma comunicação do Brasil para vários postos, ou mesmo todos eles, é chamada de circular telegráfica.

Na seção seguinte são apresentados resultados empíricos da investigação documental na base de dados do MRE, considerando os atores, temas e

---

4 O programa, de uso restrito a servidores do MRE, permite busca por data, palavra-chave, classificação por tema, remetentes e destinatários (unidades internas e/ou postos no exterior) e tipo de expediente (despachos telegráficos, telegramas e circulares telegráficas). Por meio dele, pode-se selecionar e obter com agilidade e praticidade as correspondências telegráficas sobre o tema da pesquisa a partir do uso de filtros, delimitando o volume documental a investigar.

5 A escolha desses termos não procurou esgotar o vasto léxico de vocábulos que se relacionam à temática em tela, antes, porém, pautou-se unicamente por um caráter amostral, utilizando-se de expressões de cunho mais amplo e genérico do que os mais específicos e restritivos.





procedimentos que influenciam o modo pelo qual o Itamaraty monta sua agenda consular no caso específico da assistência e inclusão social de nacionais LGBT emigrados.

## Resultados e Discussões: A Participação Popular na Montagem da Agenda da Política de Assistência Consular ao Emigrante LGBT à Luz do Decreto 7214/2010

Os termos de busca — “LGBT”; “homoafetivo”; “orientação sexual”; “diversidade sexual”; “gay”; “lésbica”; “homossexuais”; e, “homofobia” — geraram 898 resultados, dos quais 740 telegramas, 145 despachos telegráficos e apenas 13 circulares telegráficas. A maior parte tem natureza ostensiva, 742 documentos ou 82,8% do total, enquanto uma minoria tem caráter sigiloso, 99 reservados e 57 secretos<sup>6</sup>, que correspondem a 10,9% e 6,3% do total, respectivamente.

Por força da Lei de Acesso à Informação (Lei 12527/2011), somente pode ser analisado o conteúdo dos ostensivos. Os reservados e secretos, contudo, podem ser considerados para efeitos meramente estatísticos, desde que seu conteúdo não seja revelado. O quadro 1, abaixo, apresenta a distribuição de expedientes ostensivos ao longo do período estudado:

**Quadro 1. Quantidade de Expedientes Ostensivos com Termos Relativos à Temática LGBT, 2003-2015**

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nº Expedientes	21	28	10	11	20	27	43	46	69	62	137	176	92

Fonte: Elaborado pelo autor 2017.

Um meio analítico de entender o real impacto da participação popular introduzida pelo Decreto 7214/2010 é fazer a comparação do *status quo* da questão da proteção consular de nacionais LGBT emigrados, antes e depois da publicação daquele diploma legal. Isso requer separar tanto os dados quantitativos (caso dos

<sup>6</sup> Expedientes reservados são aqueles cujo sigilo tem duração máxima de 5 anos, a partir da data da produção; os secretos têm prazo de sigilo máximo de 15 anos. A lei prevê ainda o grau ultrassecreto, com prazo máximo de 25 anos de sigilo, prorrogáveis por mais 25 anos. Nenhum documento desse último tipo foi gerado como resultado da busca no Intradocs. Para definir o grau de sigilo, esta pesquisa comparou a data de produção do documento à data de referência de 31 de dezembro de 2016.

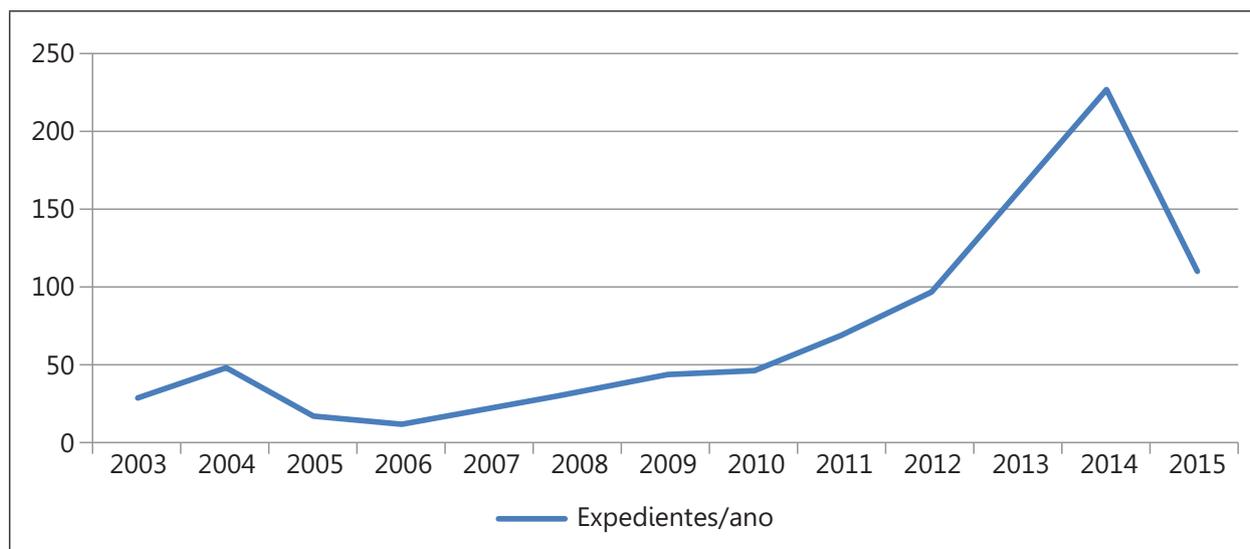




números acima), quanto os qualitativos (que serão apresentados posteriormente), segundo o momento a que pertencem, antes do Decreto (2003-2009), ou depois dele (2010-2015), cotejando esses dados entre si e com indicadores gerais de todo o período 2003-2015.

Assim, no que diz respeito aos totais numéricos de expedientes identificados na busca realizada no sistema Intradocs, verificou-se que, em 8 anos, entre 2003 a 2009, foram recebidos ou expedidos 200 despachos telegráficos, telegramas ou circulares telegráficas, com alguma menção a termo relativo à temática LGBT. Esse número, porém, saltou para 698 entre 2010 e 2015, ou seja, mais do que triplicou em 5 anos. Os dados relacionados à evolução do total de expedientes telegráficos enviados e recebidos pelo MRE podem ser visualizados no gráfico abaixo:

**Gráfico 1. Evolução do Total de Expedientes Telegráficos Enviados e Recebidos pelo MRE Relativos à Temática LGBT, 2003-2015**



Fonte: Elaborado pelo autor 2017.

Essa evolução no número de documentos trocados entre o Itamaraty e as representações diplomáticas brasileiras (Embaixadas, Repartições Consulares e Delegações junto a organismos internacionais/escritórios de representação), aponta para uma correlação positiva entre a publicação do Decreto 7214/2010 e o aumento da atenção do órgão à questão da população LGBT desde então.

Embora o crescimento não tenha sido linear, mas oscilado ao longo do período, alternando picos, como no ano de 2004 e entre 2010 e 2014, e quedas, como entre 2005 e 2007 e no ano 2015, a aceleração na tendência ascendente, a partir de 2010, confirma o aumento da atenção do órgão à questão. Nesse sentido,





o acentuado desvio para baixo na curva do gráfico 1 no ano de 2015, deve ser atribuído a um crescimento considerável nos totais da documentação produzida nos anos de 2013 e 2014. Isso se explica por uma acentuação no ativismo político do Brasil no plano multilateral, o que inflacionou aqueles números.

Em 2013, intensificou-se fortemente a atuação diplomática brasileira junto ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (em razão do protagonismo assumido pelo país na defesa dos direitos das pessoas LGBT), assim como junto à Organização dos Estados Americanos (OEA), onde conseguiu aprovar uma resolução sobre orientação sexual, identidade e expressão de gênero a partir de proposta própria. Além disso, naquele mesmo ano foi realizado em Brasília um seminário regional sobre orientação sexual e identidade de gênero.

No que se refere ao ano de 2014, pode-se destacar a participação brasileira na III Conferência Global de Doadores sobre Direitos Humanos de Pessoas LGBT em Washington, assim como a adoção do projeto de resolução “Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero”, proposto pelo Brasil, Chile Colômbia e Uruguai na 27ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. Ressalta-se ainda a publicação de uma edição especial do periódico “Mundo Afora”, sobre a temática dos Direitos Humanos de pessoas LGBT, que para ser montada contou com subsídios enviados por diversas missões diplomáticas brasileiras, além da organização da I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira, que também foi subsidiada pelas contribuições dos diversos Conselhos de Cidadãos/Cidadania espalhados pelo mundo.

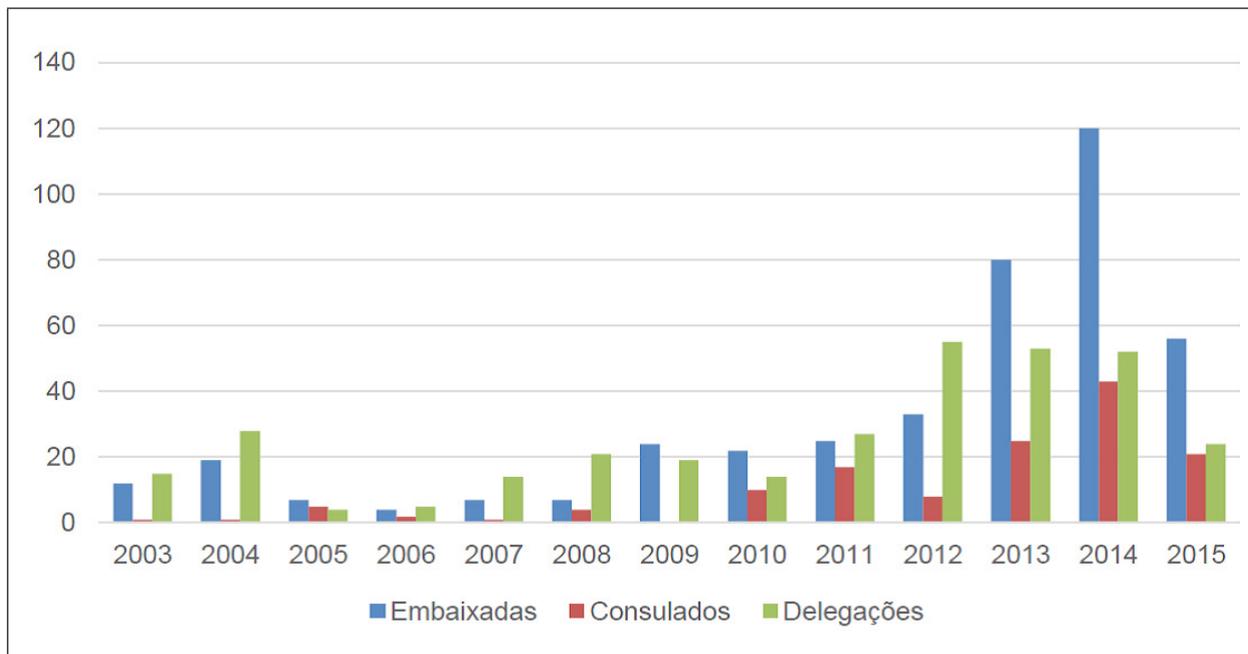
Tal cenário, atipicamente ativo da política externa multilateral nesses dois anos, refletiu-se no total das comunicações do Itamaraty. Houve um crescimento de 120% no número de expedientes de 2013 em relação a 2012 e de 184% no montante de 2014 em relação a 2012, o que representa um incremento de 28,5% em relação ao ano anterior. Tais valores, por isso, devem ser interpretados como *outliers* e, ao não se repetirem na mesma magnitude em 2015, explicam a oscilação do período 2013-2015.

A distribuição histórica do número de expedientes por tipo de representação diplomática corrobora o crescimento relativo acentuado, verificado a partir de 2010. As missões que mais enviaram e receberam expedientes com alguma menção ao assunto foram as Embaixadas com 416 documentos, seguidas pelas Delegações junto a organismos internacionais que tiveram 331 documentos e pelos Consulados brasileiros com 138. Os dados podem ser visualizados no gráfico 2 a seguir:





**Gráfico 2. Distribuição por Tipo de Missão Diplomática dos Expedientes Telegráficos do MRE Relativos à Temática LGBT, 2003-2015**



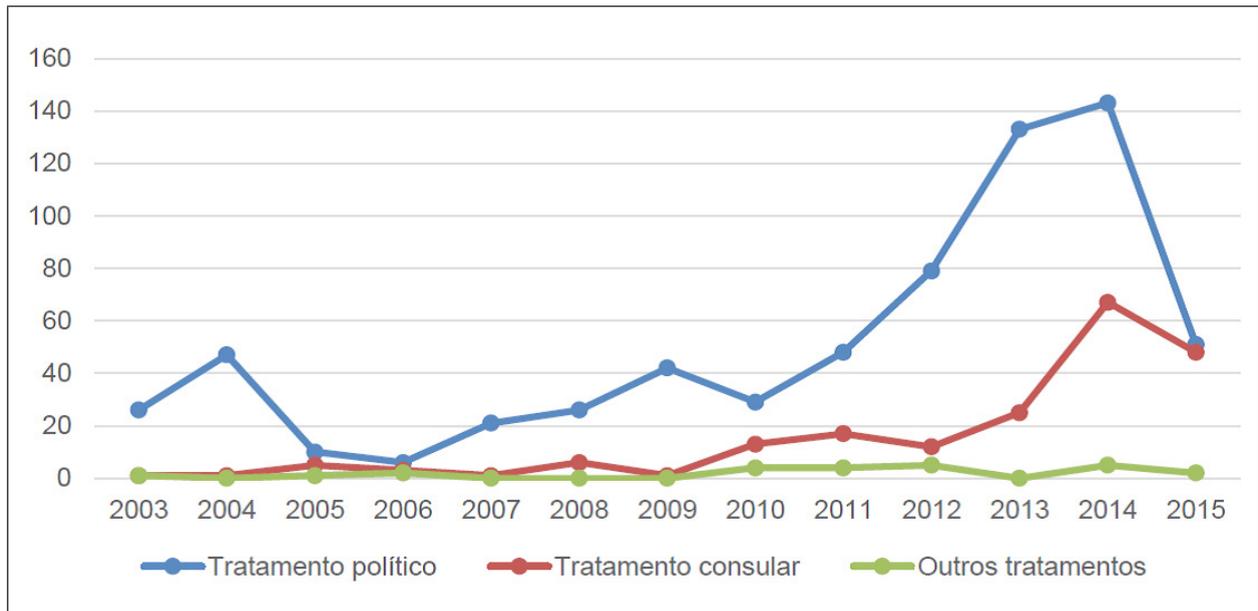
Fonte: Elaborado pelo autor 2017.

Do ponto de vista geográfico, a pesquisa constatou que o tema LGBT foi mais abordado pelos postos diplomáticos na Europa, 392 documentos, e na América do Norte, 212 documentos, do que seus homólogos na África, que tiveram 44 documentos, América Latina com 145 documentos e Ásia, Oriente Médio e Oceania que, juntos, perfizeram um total de 92 documentos.

Com relação aos descritores de assunto dos documentos gerados na busca por palavras-chave, relativas à questão LGBT, foram encontrados 24 diferentes tipos. Com a finalidade de facilitar a análise dos dados, estes foram divididos em três naturezas, quanto ao tipo de assunto a que se referem: políticos; consulares e outros (como econômicos, culturais e sociais).

Pode-se comparar a evolução, ao longo do tempo, do número de expedientes trocados com alguma menção a termo relativo à temática LGBT, considerando cada uma das três naturezas da abordagem do assunto, antes e depois da publicação do Decreto 7214/2010. É perceptível a mesma correlação positiva desta com um ganho relativo de destaque da abordagem consular, relativamente às demais abordagens dadas, especialmente após 2010, conforme evidenciado no gráfico 3:

**Gráfico 3. Evolução da Forma com que a Temática LGBT é Tratada nas Comunicações Telegráficas do MRE, 2003-2015**



Fonte: Elaborado pelo autor 2017.

O comparativo entre os totais contabilizados em cada tipo de abordagem demonstra inflexão na direção de um ganho de importância relativa da abordagem consular, após a publicação do Decreto. Embora nos dois períodos a maioria absoluta dos documentos tenha tratado a temática LGBT como uma questão de natureza política, percebe-se que, após 2010, esta forma de tratamento começa a perder importância relativa, diante de uma ascensão mais acentuada do tratamento consular. Os dados constam no quadro abaixo:

**Quadro 2. Crescimento no Número de Expedientes por Forma de Abordagem da Temática LGBT Pré e Pós Decreto 7214/2010**

Forma de Abordagem da Temática LGBT	Período Pré-Decreto 2003-2009	Período Pós-Decreto 2010-2015	Crescimento na Comparação Entre os Períodos Pré e Pós-Decreto
Assunto político	185 expedientes (88%)	483 expedientes (70,5%)	260%
Assunto consular	22 expedientes (10%)	182 expedientes (26,5%)	827%
Outros	4 expedientes (2%)	20 expedientes (3%)	500%

Fonte: Elaborado pelo autor 2017.

Verificou-se que a média anual do número de expedientes obtidos na busca eletrônica no sistema do MRE, trocados no período de 2003 a 2015 e classificados como assunto de natureza política, foi de aproximadamente 51 documentos.





Observando-se apenas o período anterior à publicação do Decreto, 2003 a 2009, tem-se uma média de cerca de 25 documentos por ano, enquanto o período posterior, 2010 a 2015, apresentou uma média aproximada de 80 documentos por ano. No caso dos expedientes classificados como assuntos de natureza consular, a média anual entre 2003 e 2015 foi de cerca de 15 documentos. Observando os períodos pré e pós Decreto, têm-se, respectivamente, médias em valor aproximado de 3 e 30 documentos por ano, respectivamente. Em relação à documentação resultante da pesquisa eletrônica, classificada como assuntos de outras naturezas, a média anual aproximada de todo o período 2003-2015, dos anos que antecederam a publicação do Decreto e dos que a sucederam foi de, respectivamente, 2, menos de 1 e 3 documentos por ano.

O resultado quantitativo da pesquisa eletrônica por descritor de assunto revela, portanto, que o Itamaraty encarou o problema da proteção da população LGBT ao longo de todo o período, como uma questão política, majoritariamente relacionada à temática dos Direitos Humanos. Adicionalmente, outras formas de abordagens políticas do assunto, bastante recorrentes, foram o acompanhamento do tratamento dado à temática LGBT na política interna de outros países e os relatos de como outros países e organizações internacionais estavam lidando internacionalmente com esse tema.

No caso da abordagem consular, foram identificadas três vertentes temáticas específicas: em primeiro lugar, relatos e tomadas de providências no âmbito estrito da assistência consular, seguida pela classificação “comunidades brasileiras no exterior” e, por fim, relatos e providências sobre vistos.

A primeira vertente é aquela que, efetivamente, refere-se a alguma forma de auxílio ou assistência concreta dada ao brasileiro LGBT ou pessoa a ele ligada (por exemplo, apoio psicossocial por psicólogo/assistente social ou assessoria jurídica prestada por advogado). A segunda liga-se à atuação dos Conselhos de Cidadãos, ao Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior (CRBE) ou às Conferências Brasileiros no Mundo (CBM), sendo assim os que mais dizem respeito à participação popular propriamente dita. A terceira vincula-se à concessão de vistos a cidadão LGBT, companheiro ou outro membro da família. Em todas as abordagens, verifica-se um aumento consistente na troca de comunicações a respeito da questão LGBT a partir de 2010. Esses dados quantitativos sugerem a existência de uma relação entre a publicação do Decreto 7214/2010 e maior inserção de questões ligadas a temática LGBT na agenda consular. Contudo, tal indicativo pode ser mais bem compreendido por meio de uma análise qualitativa





da documentação obtida na pesquisa junto ao sistema Intradocs do Itamaraty. Para tanto, consideram-se os resumos descritivos dos assuntos dos expedientes encontrados na busca eletrônica e as atas dos processos conferencistas.

Os aportes específicos para a questão da emigração LGBT provenientes das IPs foram notadamente as cinco Conferências Brasileiros no Mundo e a I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira (MRE 2015). Chama a atenção na listagem de assuntos da Ata Consolidada de Reivindicações da Comunidade Brasileira e Prestação de Contas (MRE 2011) e dos Documentos de Base da I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira (MRE 2015), a intensa participação popular que impulsionou a inclusão dos temas na agenda consular.

O CRBE, por exemplo, foi corresponsável pela propositura de todas as demandas presentes nas atas das cinco CBM, exceto naquelas ações previstas no item “expansão da rede de apoio social no exterior e aos retornados”, que se originaram por iniciativa do Itamaraty, em conjunto com outros órgãos da administração federal. Os Conselhos de Cidadãos/Cidadania, por sua vez, tiveram a autoria principal das demandas referentes à emigração LGBT agendadas na I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira (MRE 2011 e MRE 2015).

No que tange ao conteúdo dos telegramas e despachos, ressalta-se que o período 2003-2009 foi predominantemente marcado por relatos da atuação brasileira em defesa dos Direitos Humanos das pessoas LGBT em foros multilaterais como Nações Unidas e OEA, incluindo o apoio a ONGs nacionais atuantes nesse terreno e com presença em tais organismos. Além disso, verifica-se constante acompanhamento, tanto da situação da questão nas políticas interna e externa de outros países, quanto da repercussão internacional das políticas brasileiras em prol desse segmento.

Há, nesse período, poucas comunicações oficiais de natureza consular, basicamente narrativas de prestação de serviço de assistência psicossocial ou orientação jurídica e informação sobre concessão de visto a brasileiros LGBT ou familiar/amigo. Isto significa que se percebem poucos expedientes sobre assuntos tipicamente consulares e os temas abordados são pouco diversificados. Quase tudo o que se transmitiu teve natureza estritamente política, indicando também que o MRE não interpretava a questão da inclusão social LGBT como problema que poderia ser tratado pela via do serviço consular, mas unicamente como tema de Direitos Humanos, conforme mencionado anteriormente.





Embora os dados qualitativos sugiram que essa interpretação tenha se mantido forte no período pós-publicação do Decreto 7214/2010, ela deixou de preponderar a partir da inclusão da ideia de que haveria a necessidade de a emigração LGBT ser atendida também consularmente, a exemplo de outros segmentos vulneráveis da comunidade brasileira emigrada, como mulheres e menores. Assim, enquanto o tratamento político do assunto permaneceu, de modo geral, estável, o tratamento consular expandiu-se na agenda, alterando-a. Desse modo, observa-se o aumento de documentos a respeito de providências consulares para assistência e inclusão sociais de emigrados LGBT e uma forte diversificação dos seus conteúdos.

Foram identificados desde relatos de gestões junto a autoridades policiais locais, propondo medidas de cooperação no combate ao tráfico de pessoas no âmbito da comunidade LGBT emigrada, passando pela divulgação de informações a respeito da publicação, no link “Alertas a viajantes” do Portal Consular, de avisos sobre homofobia e riscos a viajantes e emigrantes LGBT em determinados países estrangeiros, até o envio de subsídios para eventos internacionais envolvendo a temática LGBT.

Contudo, são os resultados dos processos conferencistas e a atuação dos Conselhos de Cidadãos e do Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior os maiores indicadores de que o período 2010-2015 realmente representou uma inflexão na forma como o Itamaraty passou a observar a questão da proteção dos nacionais LGBT emigrados. A Ata Consolidada das três primeiras CBM traz duas demandas contendo ao todo cinco propostas de ação voltadas a essa população, às quais foram acrescentadas outras três ações nas edições posteriores do evento.

O principal desdobramento das CBM, porém, foi a realização da I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira, em Brasília. Além de Conselhos de Cidadãos de nove países terem apresentado subsídios próprios, ela contou com uma mesa específica para debater a situação da comunidade LGBT no exterior, a qual apresentou quatro propostas calcadas em relatos concretos de representantes dos emigrantes.

Todas as contribuições das diferentes conferências passaram a integrar a agenda da política consular, demonstrando a capacidade de influência da participação popular. Ressalta-se que, antes da publicação do Decreto, verificava-se basicamente uma atuação insulada da burocracia do Itamaraty no sentido de defender, em organismos multilaterais, os Direitos Humanos das pessoas LGBT, sem distinguir entre brasileiros e estrangeiros, emigrados e residentes no Brasil.





Quase tudo era decidido intramuros, burocraticamente, havendo concentração decisória na esfera governamental e baixo envolvimento da sociedade civil.

A partir do Decreto, outros atores, como a Defensoria Pública, o Parlamento e os representantes das comunidades brasileiras no exterior, passaram a ter voz, de maneira que novas demandas e linhas de ação foram incorporadas, a partir do diálogo e da colaboração entre eles. Nesse sentido, o procedimento também passou a ser menos unilateral e mais negociado com a sociedade, considerando uma lógica de rede em que o consenso necessário para montar a agenda não poderia ser imposto (do governo para a sociedade), mas sim construído a partir da participação dos interessados diretos na política.

O Decreto 7214/2010 estabeleceu nova sistemática participativa na política consular, impactando o tratamento governamental dado à emigração LGBT. Considerando tal perspectiva, os dados evidenciam um aumento na participação popular, contudo é necessário problematizar como isso influiu na construção da agenda consular.

As políticas domésticas de proteção e promoção dos direitos LGBT, o ambiente político propício, as reformas burocráticas no Itamaraty e o advento de maior participação popular, favorecida pelo Decreto, todos esses fatores conseguiram chamar a atenção dos tomadores de decisão e influenciar a agenda consular.

A partir da criação da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB), voltada especificamente às comunidades brasileiras no exterior, e da Divisão das Comunidades Brasileiras no Exterior (DBR), unidade dedicada à interlocução com elas, iniciou-se uma mudança em termos de abertura ao ingresso de novos atores. A implementação de iniciativas como a criação da Ouvidoria Consular (2010) e a realização das primeiras Conferências Brasileiros no Mundo (2008 e 2009) foram outros eventos que propiciaram um aumento no número e na variedade de atores participantes.

Quanto aos temas, é perceptível a existência de um tratamento eminentemente político antes de 2010, com pouca abordagem consular. Esta, contudo, ganha enorme impulso a partir daquele ano e os dados apresentados confirmam que houve uma proliferação e diversificação temática que, por sua vez, adveio do aumento no número e na diversidade de atores a partir de 2010, que inseriram novos interesses, perspectivas e valores na pauta de discussão consular.

A correlação entre a proliferação dos atores e o aumento na quantidade e na heterogeneidade dos temas consulares, especialmente os relativos ao emigrado LGBT, fica evidente quando se observa a descrição qualitativa dos aportes das





Conferências Brasileiros no Mundo e da I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira.

Percebe-se a propositura de várias medidas e ações específicas por parte tanto do MRE e outros órgão governamentais, quanto dos Conselhos de Cidadãos e do CRBE. Tais propostas, desde então, integram o conteúdo da agenda institucional do Itamaraty para a área consular, sendo que algumas, como a criação de cartilhas e de portais na internet para divulgação de informações, conseguiram ingressar no círculo mais estrito da agenda decisória do Itamaraty.

Essa abertura de canal a outros atores ganhou caráter oficial a partir de 2010. O parlamento, a sociedade civil e, principalmente, os representantes das comunidades brasileiras no exterior só começaram a ser ouvidos de maneira institucional a partir da nova sistemática de Conferências e Conselhos, inaugurada pelo Decreto 7214/2010. Isso é um indicativo de que a participação popular também tende a estimular uma reforma do modelo de gestão, em que a agenda é construída de modo cada vez mais colaborativo e menos impositivo, ganhando o formato de uma governança participativa.

De fato, a estratégia que se viu adotada a partir de 2010 foi a de tentar construir consenso ouvindo, além dos agentes estatais, a sociedade civil e, principalmente, a comunidade brasileira emigrada. Dessa forma, é possível afirmar que houve uma mudança na forma como se construía a agenda no período 2010-2015, visto que antes disso o consenso era forjado predominantemente de forma unilateral pelo Itamaraty, quase como uma imposição para os demais atores. A partir da publicação do Decreto 7214/2010, esse consenso passou a ser negociado de forma colaborativa, a partir do diálogo direto com a sociedade civil.

Empiricamente, percebe-se que a maioria dos temas pertinentes à assistência e inclusão social de emigrados LGBT foi incorporada na agenda por iniciativa dos Conselhos de Cidadãos ou do CRBE, vale dizer, eles foram propostos e entraram na agenda “de baixo para cima”, em vez de ditados pelas autoridades governamentais “de cima para baixo”. O fato de as questões passarem a ser incorporadas “de baixo para cima”, isto é, da sociedade civil para o governo, demonstra que os atores passaram a fazer uso de um procedimento fundado no diálogo e na cooperação na tentativa de determinar o conteúdo da agenda.

A interpretação dos dados da pesquisa empírica também permite concluir que a publicação do Decreto 7214/2010 representou um ponto de inflexão na forma como o Ministério das Relações Exteriores veio montando a agenda consular ao longo do período 2003-2015. Tal inflexão decorre do fato de as instituições





participativas, que foram institucionalizadas, terem introduzido efeitos inovadores no modo de montagem da agenda consular. Esse processo de inovação pode ser resumido no quadro a seguir:

**Quadro 3. Inovações Induzidas pelas Instituições Participativas do Decreto 7214/2010**

<b>Processo de Montagem da Agenda Pré-Decreto 7214/2010</b>	<b>Efeito Inovador das Instituições Participativas no Processo</b>	<b>Efeito da Inovação na Montagem da Agenda Pós-Decreto 7214/2010</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Insulamento e Elitização: o espaço para novos atores ingressarem era restrito e, por isso, a agenda era montada por poucos. Ela era composta por quantidade pequena de temas, limitados aos interesses dos poucos atores envolvidos e a pauta era pouco diversificada.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aumento da Participação Popular: estímulo ao envolvimento de mais atores e inclusão de mais temas, além do aumento da permissão a interesses de um número maior de atores levando à maior heterogeneidade destes e dos temas.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Abertura de Janela de Oportunidade: o ambiente mais participativo em que a agenda é montada torna-se mais favorável à aceitação e incorporação de novas questões.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Hierarquização e Burocratização: a agenda era imposta mais discricionariamente, com pouco diálogo com a sociedade civil, em perspectiva gerencial de Nova Gestão Pública.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Estabelecimento da Necessidade de Adoção da Estratégia Colaborativa: Estímulo à cooperação, e ao diálogo com a sociedade civil.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Estabelecimento de uma Governança Participativa: a agenda é montada em colaboração com a sociedade civil, considerando um ambiente de redes, na perspectiva gerencial de uma governança participativa.</li></ul>

Fonte: Elaborado pelo autor 2017.

Os resultados obtidos indicam que as instituições participativas influenciam a montagem da agenda induzindo a abertura de uma janela de oportunidade para a incorporação de novos temas. Isso se deve à democratização do processo pela participação de mais atores e pela integração de mais temas à pauta.

Esses mesmos resultados também sinalizam que as instituições participativas influenciam uma mudança no procedimento de montagem da agenda. Elas induzem, por um mecanismo de *feedback* positivo, um ambiente gerencial de governança participativa, baseado na tomada colaborativa de decisões em lugar de unilateralmente, de modo que a cooperação e o diálogo passam a ser necessários, não havendo lugar para a persuasão pura e simples e para imposição unilateral de interesses.





Em outras palavras, os efeitos inovadores promovem uma mudança no padrão de montagem da agenda. Quanto maior a participação popular, menor o estímulo ao insulamento e à elitização e mais se induz a abertura de janela de oportunidade para o ingresso de novos temas. Da mesma maneira, quanto maior a necessidade de cooperação e diálogo no procedimento de montagem da agenda, maior a preferência pela adoção de um formato de gestão de governança participativa, ao contrário do velho padrão gerencial hierarquizado e burocrático da Nova Gestão Pública.

## Conclusão

Este trabalho objetivou mapear e descrever os efeitos da participação popular sobre a montagem da agenda da política consular. Do ponto de vista empírico, os dados apresentados e discutidos ao longo do artigo evidenciam a abertura de uma janela de oportunidade para interferir na montagem da agenda das políticas públicas consulares, induzida pela maior participação e pelo aumento no número e na diversidade de atores e temas a partir da institucionalização das IPs do Decreto 7214/2010.

De igual modo, os dados demonstram que a incorporação de uma maior quantidade e diversidade de atores e temas — introduzidos no processo pelas IPs do Decreto — estimulou que a montagem da agenda seguisse um modelo de gestão tendente a ser uma governança participativa, levando à adoção de estratégia mais colaborativa na construção dos consensos necessários.

O artigo evidenciou que houve uma alteração na forma como o Ministério das Relações Exteriores lidou com a montagem da agenda consular ao longo do período 2003-2015. Em termos da política pública implementada pelo Itamaraty, tal mudança se valorizou, principalmente, pela criação de mecanismos institucionais de comunicação com as comunidades brasileiras no exterior.

É esse o pressuposto fundamental a partir do qual se deve entender o impacto da publicação do Decreto 7214/2010 sobre a política consular brasileira. Devido às estruturas deliberativas por ele implantadas, foram abertos novos canais para que representantes da comunidade LGBT emigrada pudessem expressar seus anseios e reivindicações, influenciando diretamente na deliberação da política para os emigrados daquela orientação sexual. Comprova isso o grande ativismo dos Conselhos de Cidadãos do Brasil. Alguns em especial, como os de Zurique,





Melbourne e Paris, foram muito atuantes em relação ao assunto, uma vez que contavam com cidadãos LGBT ocupando assentos na direção.

Nota-se que o Decreto oficializou maior abertura do Ministério das Relações Exteriores não só aos emigrados LGBT, mas ao conjunto das comunidades brasileiras. O aumento da influência de interessados diretos não só sobre a montagem da agenda, mas em todas as etapas da elaboração de políticas consulares, tem sido um fator facilitador imprescindível para a adoção de iniciativas bastante inovadoras nesse terreno.

Algumas questões, contudo, ainda permanecem inconclusas. Uma limitação significativa desta pesquisa foi a impossibilidade de comprovar uma relação de causalidade entre a institucionalização das IPs do Decreto 7214/2010 e o aumento da participação popular. De fato, os dados levantados e analisados não permitem inferir isso, mas somente apontam para a existência de uma correlação positiva entre a introdução de instituições participativas, o crescimento no número e na variedade de atores e temas, a abertura de uma janela de oportunidade para a mudança da agenda e a adoção de um modelo de gestão, que se aproxima de uma governança participativa.

Deste modo, afigura-se como pauta potencialmente fértil para futuras pesquisas da área, a análise dos fatores que explicam o aumento da participação a partir da institucionalização das IPs, bem como dos mecanismos pelos quais esse aumento da participação se reverte em alterações concretas, tanto da agenda em si como do procedimento em que ela é montada. Nesse sentido, uma primeira possibilidade investigativa diz respeito às motivações, tanto das que levam à efetiva participação popular, quanto das que forçam a mudança da agenda e do modelo de gestão. Outra frente de análise interessante e relevante é a ampliação do leque de atores e setores que também podem legitimamente influenciar a formação da agenda consular, tais como transgêneros, representantes de movimentos feministas e raciais, entre outros.

Por fim, destaca-se a importância de estudos que analisem os limites dessas instâncias criadas e seu funcionamento, investigando que outros tipos de contexto (associações, emigrados e outros participantes do processo) permitem entender o que acaba por entrar ou não na comunicação oficial que consta nos arquivos do MRE.





## Referências Bibliográficas

- Albuquerque, M. C. *Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira*. São Paulo: Instituto Pólis, 2006, Introdução, p. 9-13.
- Avritzer, L. A Participação Social no Brasil Democrático. In Avelar, L.; Cintra, A. O. (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora UNESP, 3a. ed, 2015, p. 189-206.
- Avritzer, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=pt&nrm=iso) > . Acesso em: 24 jul. 2017. < <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002> > .
- Avritzer, L.; Pereira, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria & Sociedade*, n° especial, mar. 2005, p. 16-41. Disponível em: < <https://www.scienceopen.com/document?vid=abf54693-ac34-4758-bd1a-b56e6c7a37e0> > . Acesso em: 08 jul. 2017.
- Baumgartner, Frank R.; Jones, Bryan D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- Birkland, T. A. Agenda Setting in Public Policy. In Fisher, F.; Miller, G. J.; Sidney, M. S. *Handbook of Public Policy Analysis*. London: Taylor and Francis, 2007, p. 63-78.
- Brasil. Decreto n° 7.214, de 15 de junho de 2010. Estabelece princípios e diretrizes da política governamental para as comunidades brasileiras no exterior, institui as Conferências Brasileiros no Mundo — CBM, cria o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior — CRBE, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2010]. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7214.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7214.htm) > . Acesso em: 17 jul. 2017.
- Cheibub, Z. Diplomacia e construção institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica. *DADOS — Revista de Ciências Sociais*, 28(1), 1990, pp. 113-131. Disponível em: < <https://www.passeidireto.com/arquivo/36231866/cheibub-zairo-diplomacia-e-construcao-institucional-o-itamaraty-em-perspectiva-h> > . Acesso em: 10 jul. 2017.
- Cobb, Roger W. E Elder, C. D. The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. *Journal of Politics*, v. 33, n. 4, pp. 892-915, 1971. Disponível em: < [https://www.jstor.org/stable/2128415?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/2128415?seq=1#metadata_info_tab_contents) > . Acesso em: 10 jul. 2017.
- Cortes, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In PIRES, R. (Org.) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 137-149.





- Dagnino, E. (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- De Faria, C. A. P. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. *Contexto Internacional*, vol. 34, n. 1. Rio de Janeiro: PUC-Rio, jan./jun. 2012, p. 311-355. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cint/v34n1/v34n1a09.pdf> > . Acesso em: 25 jul. 2017.
- De Paula, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas (RAE)*, v. 45, n. 1, 2005, p. 36-49. Disponível em: < [https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590\\_S0034-75902005000100005.pdf](https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75902005000100005.pdf) > . Acesso em: 20 jul. 2017.
- Faria, C. F.; Ribeiro, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In PIRES, R. (Org.) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 125-135.
- Fukuyama, F. What is governance? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 26, n. 3. Wiley Periodicals, jul. 2013, p. 347-368. Disponível em: < <https://tsengcollege.csun.edu/sites/default/files/programs/MPA-What-is-Governance-Fukuyama.pdf> > . Acesso em: 15 jul. 2017.
- Howlett, M.; Ramesh, M; Perl, A. *Política Pública, Seus Ciclos e Subsistemas*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2013.
- Kingdon, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Harper Collins, 1995.
- Lafer, C. Novas dimensões da política externa brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.1, n. 3., fevereiro de 1987.
- Macedo, D. Maior desafio é reconhecer setor externo como política pública. *Portal EBC*, Brasília, 2014. Disponível em: < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2014-09/maior-desafio-da-politica-externa-e-ser-reconhecida-como-politica> > . Acesso em: 05 jul. 2017
- Martins, H.; Marini, C. Governança pública contemporânea — uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*, ano 46, n. 130, mai./ago. 2014, p. 42-53. Disponível em: < <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40> > . Acesso em: 17 jul. 2017.
- Milani, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, 2008, p. 551-579. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf> > . Acesso em: 15 jul. 2017.
- Milani, C. R. S.; Pinheiro, L. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, vol. 35, n. 1. Rio de Janeiro: PUC-Rio, jan/jun 2013, p. 11-41. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cint/v35n1/a01v35n1.pdf> > . Acesso em: 15 jul. 2017.





- Morgenthau, H. *A Política entre as Nações: a Luta pela Guerra e pela Paz*. Brasília: Editora UnB, 2003.
- Ministério Das Relações Exteriores. Ata Consolidada de Reivindicações das Comunidades Brasileiras e Prestação de Contas. 2011. Disponível em: < <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/BRMundo/pt-br/file/Ata%20Consolidada%20Presta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Contas%202013%20de%20maio%20de%202011.pdf> > . Acesso em: 17. Jul. 2017.
- Ministério Das Relações Exteriores. I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira. Documentos de Base. 2015. Disponível em: < <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/temas-sociais/noticias/i-conferencia-sobre-questoes-de-genero-na-imigracao-brasileira> > . Acesso em: 10 jul. 2017.
- Oliveira, H. A. A Política Externa Brasileira: a ciência e tecnologia nos esforços de industrialização. *Cadernos de Relações Internacionais*, Brasília, n. 9, outubro de 1994.
- Sela, V. M. A atuação dos atores no processo de formação da agenda de inclusão financeira no Brasil. Tese. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo: FGV/EASP, 2017. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18372/Tese%20Vilma%20Meurer%20Sela%20Final.pdf?sequence=1&isAllowed=y> > . Acesso em: 17 jul. 2017.
- Sousa, R. M. G. Formulação da agenda de políticas públicas de combate à pobreza no governo brasileiro. Tese. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Porto Alegre: UFRGS, 2016. Disponível em: < <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/156321/001015732.pdf?sequence=1> > . Acesso em: 17 jul. 2017.
- Tibau, V. Política externa como Política Pública: primeiras aproximações a partir do caso brasileiro. *Brasil no mundo: contribuições para política externa brasileira*, 2014. Disponível em: < <http://brasilnomundo.org.br/analises-e-opinio/politica-externa-como-politica-publica-primeiras-aproximacoes-a-partir-do-caso-brasileiro/#.WT2fOBPysWo> > . Acesso em: 17 jul. 2017.
- Waisbich, L. T.; Cetra, R.; Marchesini, J. The Transparency Frontier in Brazilian Foreign Policy. *Contexto Internacional*, vol. 39, n. 1. Rio de Janeiro: PUC-Rio, jan./abr. 2017, p. 179-200. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cint/v39n1/0102-8529-cint-39-01-00179.pdf> > . Acesso em: 25 jul. 2017.
- Zahariadis, N. Setting the agenda on agenda setting: definitions, concepts, and controversies. In: Zahariadis, N. (Ed.) *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017, p. 1-11.





# A proteção dos Direitos Humanos na Corte Internacional de Justiça: comentários ao julgamento das medidas provisórias de proteção à população Rohingya no caso Gâmbia vs. Myanmar sobre a violação da Convenção de Genocídio (1948)

*The protection of Human Rights by the International Court of Justice: comments on the order of provisional measures of protection of the Rohingya population in The Gambia v. Myanmar case concerning the violation of the Genocide Convention (1948)*

DOI: 10.21530/ci.v15n3.2020.1061

Roberta Cerqueira Reis<sup>1</sup>

## Copyright:

• This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.

• Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.



## Resumo

Partindo do julgamento das medidas provisórias de proteção à população Rohingya, no caso Gâmbia vs. Myanmar, entregue em 23 de janeiro de 2020, discute-se o papel da Corte Internacional de Justiça na aplicação da Convenção para a prevenção e punição do crime de Genocídio (1948), introduzindo-a como possível mecanismo de *enforcement* para as normas de Direitos Humanos. Argumenta-se que a Corte assumiu, no século XXI, um papel que extrapola o estatocentrismo originalmente pensado quando de sua criação em 1945 e se mostra mais integrada ao regime internacional de Direitos Humanos. A análise foca em dois pontos centrais que são o

1 Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Minas Gerais, Brasil (roberta.cerqueira.reis@gmail.com); ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9331-4508>

Artigo submetido em 01/04/2020 e aprovado em 28/07/2020.





reconhecimento das obrigações *erga omnes* (e sua relação com as normas de *jus cogens*) e a proteção dada a um grupo de indivíduos e não a um Estado. A decisão do caso do genocídio Rohingya apresenta as possibilidades de a Corte alinhar-se aos demais mecanismos do regime internacional dos Direitos Humanos e aos objetivos das Nações Unidas, ampliando sua atuação para garantir não só os direitos dos Estados, mas também o dos indivíduos, foco de atuação do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

**Palavras-chave:** Corte Internacional de Justiça; Regime Internacional de Direitos Humanos; Convenção de Genocídio; Rohingya.

## Abstract

Starting from the ruling on the provisional measures regarding the protection of the Rohingya population, in the case *Gambia vs Myanmar*, delivered on 23 January 2020, this paper debates the role of the International Court of Justice in adjudicating the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (1948), introducing it as an alternative mechanism for enforcing Human Rights norms. It is argued that, in the 21st century, the Court has taken up a role which exceeds the state-centrism originally conceived at its creation in 1945 and appears more integrated to other mechanisms of the international human rights regime. The study explores two main points in the decision which are the recognition of the *erga omnes* obligations (and its relations to *jus cogens* norms) and the protection given to Rohingya individuals instead of a State. The decision in the Rohingya genocide case presents possibilities for the Court to be aligned with the international human rights regime and the United Nations more general objectives, broadening its actions to ensure not only the rights of the states, but also those of the individuals, which is the focus of Human Rights International Law.

**Keywords:** International Court of Justice; International Human Rights Regime; Genocide Convention; Rohingya.

## Introdução

Pelo menos desde 2012 os noticiários têm dado visibilidade à persistente perseguição da população Rohingya no Myanmar. O caso tem sido incluído pela bibliografia especializada e pela ONU nos relatórios das missões investigativas<sup>2</sup> como um clássico exemplo de limpeza étnica e genocídio moderno. O êxodo de refugiados ultrapassou um milhão de pessoas e é alarmante o rastro de destruição,

---

2 Relatório das Nações Unidas sobre a situação dos Direitos Humanos dos muçulmanos Rohingya e outras minorias no Myanmar (documento A/HRC/32/18 de 29/06/2016)





estupros e massacres durante a remoção forçada da população civil na província de Rakhine. (Islam 2019; Levy 2019; Uddin 2019)

Os Rohingya são uma minoria étnica e religiosa, presentes há séculos na região de Arakan (Rakhine), antigo reino na costa bengali, anexado ao Myanmar no final do século XVIII. Apesar de sempre terem vivido na região, os Rohingya são rotulados de imigrantes bengalis. (Islam 2019; Levy 2019).

A Constituição do Myanmar, em 1947, reconhecia os Rohingya e lhes conferia liberdade para professar o islamismo, contudo, posteriormente, uma série de legislações foram implementadas destituindo-os de seus direitos<sup>3</sup> (Islam 2019; Selth 2013). Em 1982, a lei de cidadania impediu o vínculo jurídico-político dos Rohingya com o Estado do Myanmar, estabelecendo que a nacionalidade seria concedida apenas aos indivíduos cujos ascendentes residissem no país antes de 1823. Em decorrência dessas políticas, os Rohingya tornaram-se apátridas<sup>4</sup>, pois não são nacionais do Myanmar e tampouco de Bangladesh (Uddin 2019).

A apatridia torna os indivíduos vulneráveis às práticas genocidas, pois nenhum Estado se vê responsável por sua proteção (Lafer 1988). A nacionalidade, prevista no artigo 15 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), é o primeiro dos direitos que um indivíduo precisa gozar, pois é através dela que se acessam todos os demais (Arendt 1990). Os Rohingya, estrangeiros nas suas próprias terras<sup>5</sup>, sofrem todo tipo de abuso<sup>6</sup>.

Em um mundo centrado em Estados, o apátrida não consegue falar por si ou se fazer representar. Não existem cortes internacionais<sup>7</sup> à sua disposição para fazer valer os Direitos Humanos previstos em tratados internacionais (direito à vida, à propriedade, à nacionalidade, etc.).

Frente a esse cenário de falta de acesso à justiça, o Gâmbia, pequeno país africano de maioria muçulmana, assumiu a questão Rohingya e ajuizou, na Corte Internacional de Justiça (CIJ), uma ação contra Myanmar por descumprimento da Convenção para prevenção e punição do crime de Genocídio (1948)<sup>8</sup>. A competência

---

3 Em 1960, o budismo tornou-se a religião oficial; 1962, muçulmanos foram impedidos de exercer cargos públicos, houve destruição de mesquitas e cemitérios muçulmanos, e assim por diante.

4 Sem nacionalidade.

5 A situação de apatridia dos Rohingya assemelha-se àquela dos judeus na Alemanha nazista, que eram desnacionalizados antes de irem aos campos de extermínio. (Hilberg 2016)

6 A minoria é alvo de linguagem discriminatória por membros do governo e mídias, que a descrevem como perigosa ameaça aos budistas.

7 Como veremos adiante, o sistema global de proteção dos direitos humanos não conta com uma Corte especializada na qual os indivíduos possam levar suas demandas contra os Estados.

8 Resolução 260 A(III) de 09/12/1948.





da Corte para apurar a responsabilidade do Estado se fundamenta no artigo IX da Convenção que prevê:

As controvérsias entre as Partes Contratantes relativas à interpretação, aplicação ou execução da presente Convenção bem como as referentes à responsabilidade de um Estado em matéria de genocídio ou de qualquer dos outros atos enumerados no Artigo III, serão submetidas à Corte Internacional de Justiça, a pedido de uma das Partes na controvérsia.

A Convenção de Genocídio é um dos mais importantes instrumentos do regime internacional de Direitos Humanos<sup>9</sup>. Suas normas destinam-se a salvaguardar indivíduos (Cançado Trindade 2015a) que, em momentos de extrema vulnerabilidade, acabam vítimas de políticas de atrocidade (Humphrey 2002), perpetradas por Estados ou com sua conivência. O genocídio é o crime dos crimes no Direito Internacional e sua proibição é norma de *jus cogens*, integrando o núcleo de valores essenciais da ordem internacional pós-1945, surgida para evitar outro horror como o da Segunda Guerra Mundial. (Weatherall 2017)

O processo anteriormente citado foi instituído em 11 de novembro de 2019 e em 23 de janeiro de 2020 a CIJ decidiu pela legitimidade ativa<sup>10</sup> do Gâmbia, concedendo medidas provisórias de proteção aos Rohingya. A decisão é emblemática, pois trata-se da aplicação de uma das *core conventions*<sup>11</sup> do regime internacional de Direitos Humanos por uma Corte tradicionalmente voltada para as dinâmicas de poder e garantidora das normas que sustentam prerrogativas da soberania estatal.

Nesse artigo pretendemos analisar como essa decisão indica uma abertura na jurisprudência da CIJ para sua maior integração ao regime internacional de Direitos Humanos. Para tanto, nos debruçaremos sobre dois aspectos principais que, a nosso ver, impactam no avanço da proteção dos Direitos Humanos pela CIJ. A primeira parte do artigo abordará a questão das obrigações *erga omnes* (e o *jus cogens*) e a segunda abordará a questão de a proteção ter sido destinada

---

9 Na clássica definição de Krasner (1982) regimes são um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais os atores convergem expectativas em uma dada área temática. O regime de Direitos Humanos se desenhou a partir da 2ª Guerra Mundial, expandindo-se em uma complexa estrutura que conta hoje com mais de cem tratados e vários mecanismos de verificação. (Donnelly e Whelan 2020)

10 Termo técnico que denota a parte legítima para dar início a um processo judicial.

11 São consideradas *core conventions* do regime internacional de proteção dos Direitos Humanos: Convenção de Genocídio (1948), Convenção contra o Racismo (1965), Convenção da Mulher (1979), Convenção da Criança (1989), Convenção do Deficiente (2006), Convenção contra a Tortura (1984) e os Pactos de 1966 sobre Direitos Cívicos e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.





a um grupo de indivíduos (Rohingya) e não ao Estado do Gâmbia (parte no processo). Ao final, traremos algumas considerações acerca das possibilidades advindas dessa jurisprudência para a agenda dos Direitos Humanos.

## **As obrigações *Erga Omnes* e o *Jus Cogens***

O Gâmbia ajuizou, em nome próprio, uma ação para defender os direitos de uma população apátrida, ou seja, sem vínculo jurídico-político consigo ou com qualquer outro país. A única aproximação existente entre os Rohingya e o Gâmbia é o fato de serem muçulmanos. O Myanmar, por sua vez, defendeu-se alegando que Gâmbia não teria legitimidade para propor a ação, pois entre os dois países não havia disputa jurídica ou descumprimento de obrigações recíprocas.

A Corte entendeu pela legitimidade do Gâmbia, considerando que a disputa entre as partes fora estabelecida pela própria missão da ONU, em setembro de 2019, quando incentivou que Bangladesh, Gâmbia e demais membros da Organização para Cooperação Islâmica levassem adiante um processo judicial contra o Myanmar (cf. parágrafos 26 a 28 da decisão da Corte de 23/01/2020)

A CIJ, contudo, avançou nesse debate, trazendo a discussão sobre as chamadas obrigações *erga omnes partes*<sup>12</sup> (parágrafo 41). Nesse tipo de obrigação, basta o descumprimento da norma para gerar a responsabilidade internacional do desertor, não havendo necessidade de um Estado específico sofrer prejuízo.

Todos os Estados são obrigados nessas normas, todos têm interesse em vê-las respeitadas e legitimidade para exigir seu adimplemento. “Enquanto obrigações devidas à comunidade internacional como um todo, a classificação *erga omnes* denota um interesse legal geral de vê-las atendidas.” (Weatherall 2017, 9-10, tradução nossa<sup>13</sup>). As obrigações *erga omnes* sinalizam, nesse sentido, a existência de valores compartilhados no sistema internacional e os Estados possuem um compromisso para com eles.

O reconhecimento, pela CIJ, das obrigações *erga omnes* é crucial para a efetivação das normas de Direitos Humanos, uma vez que os tratados dessa área não definem obrigações recíprocas entre os Estados partes<sup>14</sup>. As obrigações previstas

---

12 Em tradução literal, *erga omnes* seria “contra todos”.

13 Do original “(...) as obligations owed to the international community as a whole, the classification *erga omnes* denotes a general legal interest in their fulfilment”.

14 Tratado não-sinalagmático.





nesse tipo de instrumento internacional são para implementação doméstica, ou seja, o Estado se compromete consigo mesmo e com sua própria população (Donnelly e Whelan 2020). Os destinatários da proteção dessas normas são os indivíduos, de modo que o seu inadimplemento não necessariamente afeta a outro(s) Estado(s) parte(s) (Pipan 2018). Basta pensarmos que são as pessoas, não Estados, que sofrem tortura<sup>15</sup>, morte<sup>16</sup>, prisões arbitrárias<sup>17</sup>, falta de acesso à educação<sup>18</sup>, à saúde<sup>19</sup> e assim por diante (Cançado Trindade 2015b).

Os verdadeiros prejudicados (indivíduos), contudo, não têm legitimidade para processar seus Estados na CIJ pela violação das normas previstas nos tratados de Direitos Humanos. Ao contrário do que ocorre no nível regional<sup>20</sup>, no sistema internacional, o artigo 34 do Estatuto da CIJ impede o acesso dos indivíduos, estabelecendo que “só os Estados poderão ser partes em questões perante a Corte (...)”. Nesse sentido, a ausência de obrigações recíprocas entre Estados dificulta que a única instância judicial internacional competente para responsabilizar Estados conheça de processos por violação de normas de Direitos Humanos.

No sistema global de proteção, o único mecanismo judicial existente é destinado exclusivamente à responsabilização de pessoas físicas implicadas no cometimento de graves violações de Direitos Humanos. No caso, o Tribunal Penal Internacional (TPI) é competente para julgar criminalmente e cominar pena a indivíduos que cometam genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra ou de agressão. Essa estrutura leva a uma situação na qual, geralmente, os indivíduos arcam sozinhos com as consequências das violações, pois a falta de mecanismos para o *enforcement* das normas do regime internacional de Direitos Humanos favorece a impunidade dos Estados desertores.

O reconhecimento das obrigações *erga omnes* permitiu à Corte considerar a legitimidade do Gâmbia, mesmo ele não tendo sido diretamente prejudicado

---

15 Convenção contra a tortura (1984)

16 Convenção de Genocídio (1948)

17 Art. 9º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966)

18 Art. 13 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos e Sociais e Culturais (1966)

19 Art. 12 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos e Sociais e Culturais (1966)

20 No âmbito dos sistemas regionais de proteção dos Direitos Humanos existe a previsão para que indivíduos processem seus Estados por violações de Direitos Humanos previstos nos documentos regionais (Convenção americana de DH, Convenção europeia de DH e Convenção africana de DH e dos povos). Contudo, indivíduos de regiões ou de países que não integram os sistemas regionais (interamericano, europeu e africano) não têm acesso à justiça internacional.





pelo Myanmar. Esse é um passo importante para o regime de Direitos Humanos, na medida em que facilita a responsabilização internacional de Estados que violem direitos da população civil. O regime internacional de Direitos Humanos se fortalece quando a responsabilidade estatal se soma àquela dos indivíduos apurada no TPI.

A possibilidade de um Estado não prejudicado acionar outro (como feito pelo Gâmbia) foi discutida pela Comissão de Direito Internacional (CDI) e incorporada no *draft*<sup>21</sup> de um tratado sobre responsabilidade internacional de Estados. O tratado nunca chegou a ser concluído, mas esse documento é utilizado como parâmetro para a definição da responsabilização internacional de Estados, tendo sido inclusive citado no voto arrazoado da vice-presidente Xue (parágrafo 8). Analisar as hipóteses delineadas pela CDI nos permite avançar no estudo das potencialidades do nosso caso concreto. Começemos pelo artigo 48 do *Draft* (destaque e tradução nossa<sup>22</sup>) (United Nations 2001, s/p):

#### Artigo 48

Invocação da responsabilidade por um Estado diverso daquele Estado prejudicado

1. Qualquer Estado diverso do Estado prejudicado tem o direito de invocar a responsabilidade de outro Estado em conformidade com o parágrafo 2 se: (a) A obrigação violada é devida a um grupo de Estados, incluindo aquele Estado, e é estabelecida para a proteção do interesse coletivo do grupo; ou **(b) A obrigação violada é devida à comunidade internacional como um todo.**

Analisando o caso Rohingya a partir do artigo 48, concluímos que a legitimidade ativa do Gâmbia não se baseou na condição prevista pela letra “a”, conforme citação acima. Estados não são vítimas de genocídio, nem individual e nem coletivamente. A obrigação violada, portanto, não é “devida a um grupo de Estados, incluindo o Estado [no caso Gâmbia]”, tampouco é “estabelecida para a proteção do interesse coletivo do grupo”.

21 UNITED NATIONS. Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2005.

22 Do original “Article 48. Invocation of responsibility by a State other than an injured State. 1. Any State other than an injured State is entitled to invoke the responsibility of another State in accordance with paragraph 2 if: (a) the obligation breached is owed to a group of States including that State, and is established for the protection of a collective interest of the group; or (b) the obligation breached is owed to the international community as a whole.”





A legitimidade ativa do Gâmbia, portanto, fundamenta-se na condição prevista pela letra “b”, conforme citação acima: “obrigação violada é devida à comunidade internacional como um todo”. Lendo a decisão da Corte pela ótica do principal instrumento jurídico a tratar de responsabilidade internacional de Estados, precisamos verificar as consequências de a Corte reconhecer a existência de uma “comunidade internacional” ofendida pelas ações do Myanmar.

Na visão da Escola Inglesa das Relações Internacionais, a expressão “comunidade internacional” implica um senso de pertencimento e identidade entre os atores do sistema internacional (um sentimento de coletividade — *we-feeling*). A ordem que emerge em uma “comunidade” possui alto poder normativo, formando uma rede de expectativas, direitos e obrigações que conectam os atores a interesses comuns. (Buzan 2004)

A “comunidade internacional”, que compartilha um senso de pertencimento e cultura comuns, por sua vez, não é composta apenas por Estados, dela participam indivíduos e coletividades não estatais. “Comunidade Internacional” pressupõe (Andreas 2013, s/p, tradução nossa) <sup>23</sup>:

relações diretas e indiretas das autoridades estatais, organizações não-governamentais, corporações, bem como indivíduos, além das fronteiras estatais, e com o objetivo de empenhar-se para lidar com problemas comuns, desde a proteção ambiental até prevenção do genocídio e da fome, pelos quais os Estados sozinhos não querem, são incapazes, ou são ilegítimos para agir unilateralmente.

“Comunidade internacional” envolve o compartilhamento de valores e uma visão comum sobre certos objetivos e interesses. Essas características ecoam no parágrafo 41 da decisão, no qual a Corte reconhece a necessidade de se preservar os valores compartilhados entre os Estados. Vejamos (tradução nossa<sup>24</sup>):

Em vista dos valores compartilhados, todos os Estados partes na Convenção de Genocídio possuem um interesse comum em garantir que atos de

---

23 Do original “the international community is a shortcut for the direct and indirect dealings of State authorities, non-State organizations, and businesses, as well as individual citizens, beyond State boundaries, and for the endeavour to tackle common problems, from the protection of the environment to the prevention of genocide and famine, for which States alone are unwilling, incapable, or illegitimate to act unilaterally.”

24 Do original “In view of their shared values, all the States parties to the Genocide Convention have a common interest to ensure that acts of genocide are prevented and that, if they occur, their authors do not enjoy impunity. That common interest implies that the obligations in question are owed by any State party to all other States parties to the Convention.”





genocídio sejam evitados e que, se ocorrerem, seus autores não fiquem impunes. Esse interesse comum implica que tais obrigações dizem respeito a qualquer Estado em relação a todas as demais partes na Convenção.

A decisão da Corte sobre as obrigações *erga omnes*, oponíveis indivisivelmente a todos os atores por protegerem valores por eles compartilhados, aproxima do conceito de “comunidade internacional” trazido por Buzan (2004). As expectativas, direitos e obrigações que emergem dessa “comunidade”, por sua vez, foram influenciados pela ordem do pós-Segunda Guerra e o processo de internacionalização dos Direitos Humanos, que deu voz a indivíduos e grupos sociais, inserindo suas demandas na agenda internacional. (Weiss e Forsythe 2014; Weiss e Daws 2018).

A liberdade irrestrita dos Estados e o seu descompromisso com a proteção de suas próprias populações levou a humanidade a alguns de seus piores momentos no início do século XX. A ordem internacional pós-1945, por sua vez, atrelou a estabilidade do sistema a um conjunto de normas que limitam os poderes estatais, estabelecendo parâmetros para comportamentos legítimos e aceitáveis. Temos, nesse sentido, uma espécie de ordem pública internacional<sup>25</sup> que se coloca como limite à liberdade irrestrita (e, por vezes, criminosa) dos Estados. (Weatherall 2017)

Os comportamentos dos Estados precisam estar de acordo com essas normas<sup>26</sup> para terem legitimidade (Duffield 2007). Em um sistema internacional erguido das cinzas do Holocausto, é ilegítimo e inaceitável que um Estado, por exemplo, trafique escravos ou cometa genocídio. Houve um tempo em que o Direito Internacional encontrava validade na simples vontade estatal<sup>27</sup>, porém, o século XX viria a demonstrar que o Estado possui amarras postas pelos valores compartilhados no sistema internacional. As normas que representam esses valores são imperativas e cogentes (*jus cogens*), irrevogáveis pela mera vontade estatal. No século XXI, de fato, “a nenhum Estado é dado considerar-se acima do direito internacional.” (Cançado Trindade 2004, 35)

---

25 Ordem pública é um conceito no Direito que denota os valores e interesses de uma sociedade capazes de restringir a autonomia da vontade dos indivíduos. No direito dos contratos, por exemplo, as partes possuem autonomia contratual (voluntarismo), contudo, essa liberdade não pode ferir a “ordem pública”. Os interesses mais importantes da coletividade não podem ser suplantados pela vontade de um particular. (Weatherall 2017)

26 “Normas” contemplam um conjunto de expectativas, entendimentos e padrões de conduta construídos intersubjetivamente entre os atores. (Duffield 2007)

27 É bom lembrar que as correntes *mainstream* do Direito Internacional, popularizadas no decorrer do século XIX, reafirmavam a visão de que o Direito era fruto da vontade estatal (Neff 2014). O voluntarismo jurídico reforçava a lógica de que a verdadeira ciência do Direito se expressava na dinâmica das relações entre Estados, não havendo espaço para considerações sobre as relações que esses Estados mantinham com suas populações civis.





Embora existam céticos resistentes à ideia de que normas internacionais (*jus cogens*) possam colocar limites à vontade estatal, no Direito Internacional não há dúvidas de sua existência e validade. A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969) positivou a prática abarcada pelo direito costumeiro de que são nulos os tratados que conflitem com *jus cogens*:

#### Artigo 53

Tratado em Conflito com uma Norma Imperativa de Direito Internacional Geral (*jus cogens*)

É nulo um tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral. Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza.

Não existe um conteúdo específico para as normas de *jus cogens*. Essa definição depende das práticas internacionais que sinalizam o que é um comportamento legítimo para a “comunidade internacional” e quais são as atitudes que ofendem os seus valores mais basilares. Algumas condutas há muito têm sido interpretadas pelas cortes e organizações como inaceitáveis nessa ordem internacional, sendo consideradas violação de *jus cogens*: escravidão, discriminação e genocídio estão entre elas.

Há uma relação direta entre as normas de *jus cogens* (indicativas da existência de limites intransponíveis para a conduta legítima, uma espécie de ordem pública internacional) e as obrigações *erga omnes* (indicativas de uma “comunidade internacional”). Infelizmente, ao abordar a discussão dos “valores compartilhados” a Corte não deu o passo que a levaria ao cerne da questão: a proibição do genocídio como *jus cogens*.

Para a Corte, a legitimidade do Gâmbia para processar o Myanmar deve-se às normas da Convenção de Genocídio representarem valores compartilhados pelos Estados partes no tratado, ou seja, qualquer Estado teria legitimidade ativa (obrigações *erga omnes*). O que não foi dito, mas decorre logicamente do argumento, é que, ao descumprir a Convenção e desrespeitar esses valores, o Estado age de maneira ilegítima, indo de encontro às normas cogentes da “comunidade internacional”.





As normas carregam expectativas e crenças acerca de quais comportamentos são legítimos e o que se espera dos atores (Duffield 2007). A proibição do genocídio é uma norma internacional forte, cogente (*jus cogens*) e a Convenção de Genocídio formaliza as regras que devem ser obedecidas pelos Estados que queiram agir legitimamente. Ao descumprir as *regras* da Convenção, o Myanmar afrontou uma *norma* cogente do sistema internacional pós-1945, autorizando que qualquer Estado (o Gâmbia, por exemplo) pudesse processá-lo.

Apesar de as normas de *jus cogens* terem sido arguidas pelo Gâmbia, a CIJ optou por uma posição mais conservadora na decisão das medidas provisórias, restringindo-se às obrigações *erga omnes*. A postura comedida da Corte reflete, como veremos a seguir, seu desenho institucional centrado na soberania estatal, em que pese isso não a ter impedido de, no passado, reconhecer a proibição do genocídio como norma imperativa do Direito Internacional (*jus cogens*)<sup>28</sup>.

O voto arrazoado do juiz Antônio Augusto Cançado Trindade, por sua vez, buscou sanar a lacuna deixada na decisão. Cançado Trindade é um juiz de tradição humanista que, antes de chegar à CIJ, foi presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos e, com tal formação, conseguiu levar adiante o debate. No seu voto, ele apresentou o entendimento de que a proteção dos direitos humanos é matéria de *jus cogens* (parágrafo 81 do voto arrazoado). No parágrafo 92 ele conclui que “é da mais alta importância a salvaguarda dos direitos fundamentais pelas medidas provisórias de proteção, no domínio do *jus cogens*, sob a Convenção contra o Genocídio e o correspondente direito internacional costumeiro.” (tradução nossa<sup>29</sup>)

A leitura da decisão da Corte complementada pelo voto arrazoado de Cançado Trindade representa um progresso das discussões sobre obrigação *erga omnes* e *jus cogens*. A Corte decidiu acertadamente sobre a legitimidade ativa do Gâmbia, pois sem ela não seria possível concretizar os direitos previstos na Convenção de Genocídio, voltada à proteção de indivíduos e não de Estados.

---

28 Caso Congo vs. Ruanda (julgamento de admissibilidade)

29 Do original “it is of the utmost importance the safeguard of fundamental rights by provisional measures of protection, in the domain of *jus cogens*, under the Convention against Genocide and the corresponding customary international law.”





## **A centralidade dos indivíduos no Direito Internacional dos Direitos Humanos e a decisão da corte de proteger os Rohingya**

O segundo ponto da decisão que analisaremos detidamente é a definição de medidas provisórias para proteger o direito dos Rohingya e não do Estado do Gâmbia, que era a parte no processo. Embora não tenha sido a primeira vez<sup>30</sup>, ainda assim, trata-se de um avanço significativo para o regime de Direitos Humanos, pois permite a proteção de grupos e indivíduos pelo judiciário internacional.

Apesar de a ONU ter inaugurado um sistema internacional que dialoga com outros atores internacionais (indivíduos, por exemplo), a CIJ manteve um modelo herdado da sua antecessora, a Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI), na qual apenas Estados possuem legitimidade para ajuizar ações e devem consentir com as mesmas (Fockema 1948; Kolb 2014; Couvreur 2017). Esse modelo de contencioso fundado no consentimento estatal é discrepante daquele das Cortes regionais especializadas em Direitos Humanos, focadas na proteção dos indivíduos vulneráveis (vítimas) <sup>31</sup>.

As normas que estruturaram a CIJ e com as quais ela opera refletem um sistema internacional constituído de Estados soberanos que coexistem em meio às dinâmicas de poder. Garantir a liberdade e evitar ingerências externas nos assuntos domésticos são desafios constantes nesse sistema, onde a soberania é o princípio organizador e constitutivo das relações internacionais (Buzan 2014).

A continuidade com a CPJI, mesmo quando a ONU rompia com a Liga das Nações, reforça nos julgados da Corte a visão voluntarista do Direito Internacional e legitimadora de amplas liberdades estatais (Falk 1984; Neff 2014). O apego a precedentes, muitos deles da CPJI, são justificados como preocupação com a previsibilidade das decisões e temor de desmoralização, caso os Estados não adotem seus julgados (o chamado efeito útil) (Kolb 2014).

Casos como o Rohingya, contudo, desafiam essas respostas institucionais afeitas a um sistema internacional constituído por e para Estados. A CIJ, habituada a se preocupar com a estabilidade da ordem internacional (interestatal), vê-se envolvida em discussões cosmopolitas sobre justiça e reconhecimento de direitos humanos universais (Buzan 2014). Um foro tipicamente estatal torna-se palco

---

<sup>30</sup> Já havia sido definida medida protetiva no caso *Bósnia vs. Sérvia* (Iugoslávia); no caso *Diallo*, etc

<sup>31</sup> São duas as Cortes regionais de proteção dos Direitos Humanos que permitem aos indivíduos ajuizarem ações em desfavor de seus Estados: Corte Europeia e Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos. No caso do sistema interamericano, os indivíduos conseguem levar seus casos à Comissão Interamericana.





das tensões entre os múltiplos atores que disputam reconhecimento de direitos no sistema internacional (Pipan 2018).

O caso aqui estudado é sintomático de um movimento de expansão das decisões que fazem referência ou até mesmo reconhecem direitos de indivíduos e grupos sociais, garantindo a tutela jurídica internacional a atores que não participam diretamente dos processos por lhes faltar legitimidade processual ativa, exclusiva dos Estados<sup>32</sup> (Cançado Trindade 2015a).

A decisão das medidas provisórias tem como fundamento o artigo 41 do Estatuto da CIJ, que estabelece que “a Corte terá a faculdade de indicar, se julgar que as circunstâncias o exigem, quaisquer medidas provisórias que devam ser tomadas para **preservar os direitos de cada parte**” (destaque nosso). As medidas provisórias são definidas antes do julgamento definitivo da causa, de forma acautelatória, para garantir que o Direito alegado pela parte não pereça em decorrência da demora do processo.

A Corte entendeu que havia indícios de que a demora processual causaria dano irreparável aos direitos alegados pelo Gâmbia, o que justificaria a concessão das medidas provisórias. Tal decisão veio fundamentada, entre outros elementos, no parecer consultivo de 1951 sobre a Convenção de Genocídio, sendo que a CIJ citou textualmente o caráter humanitário e civilizatório da matéria, cujo “objeto é, por um lado, resguardar a própria existência de certos grupos humanos e, por outro, confirmar e endossar os mais elementares princípios de moralidade” (parágrafo 69, tradução nossa<sup>33</sup>).

Não há qualquer dúvida na fundamentação da decisão de que os direitos que a Corte estava protegendo pertencem aos Rohingya e não ao Estado do Gâmbia. O parágrafo 70 é ilustrativo do nosso argumento (tradução nossa)<sup>34</sup>:

Em vista dos valores fundamentais que buscam ser protegidos pela Convenção de Genocídio, a Corte considera que os direitos em questão nesses procedimentos, em particular o direito do grupo Rohingya no Myanmar

---

32 Um exemplo desse movimento é o caso Diallo (Guiné vs. Congo), em que os direitos alegados pela Guiné pertenciam ao indivíduo Ahmadou Diallo, cujos bens haviam sido confiscados ilegalmente. Na fixação das compensações a Corte considera, claramente, os sofrimentos de Diallo, inclusive determinando indenização por dano moral.

33 Do original “It’s object on the one hand is to safeguard the very existence of certain human groups and on the other to confirm and endorse the most elementary principles of morality.”

34 Do original “In view of the fundamental values sought to be protected by the Genocide Convention, the Court considers that the rights in question in these proceedings, in particular the right of the Rohingya group in Myanmar and of its members to be protected from killings and other acts threatening their existence as a group, are of such nature that prejudice to them is capable of causing irreparable harm.”





e de todos os seus membros de serem protegidos das matanças e outros atos ameaçadores de sua existência como grupo, são de tal natureza que prejuízo a eles é capaz de causar dano irreparável.

A Corte estabeleceu que é obrigação do Myanmar garantir o direito dos Rohingya de existir como grupo e que é responsabilidade do Estado a proteção dos indivíduos de acordo com a Convenção de Genocídio (parágrafo 73). As obrigações impostas ao Myanmar se devem ao país não ter demonstrado as “medidas concretas destinadas especificamente a reconhecer e garantir o direito dos Rohingya de existir como um grupo protegido na Convenção de Genocídio.” (parágrafo 73, tradução nossa<sup>35</sup>)

A potencialidade desse caso reside, precisamente, na maneira como a Corte administrou o choque entre a dinâmica interestatal e a dinâmica universalista dos Direitos Humanos. As prerrogativas de soberania do Myanmar não o autorizam a cometer genocídio contra os Rohingya e as normas internacionais de Direitos Humanos impõem ao Estado a proteção de uma população apátrida. A decisão da CIJ favoreceu as normas do regime de Direitos Humanos, restringindo a liberdade do Myanmar no trato da população Rohingya.

Se pensarmos sobre a personalidade jurídica “enquanto aptidão para ser titular de direitos” (Cançado Trindade 2015b, 188-189), esse caso é vanguardista e avança no reconhecimento da personalidade jurídica dos indivíduos, pauta há muito defendida pelos estudiosos dos Direitos Humanos (Peters 2016; Cançado Trindade 2015b).

Independentemente de esses indivíduos do grupo Rohingya terem ou não a capacidade processual para ajuizar uma ação perante a CIJ, isso não lhes tirou a condição de sujeitos dos direitos lá discutidos e, não sem motivos, principais interessados nos resultados do processo. Em sua decisão, a Corte aborda a relação do Estado com os habitantes de seu território (independentemente de vínculo de nacionalidade), reforçando o universalismo dos Direitos Humanos e as normas do regime. O parágrafo 52 da decisão é ilustrativo (tradução nossa<sup>36</sup>):

---

35 Do original “concrete measures aimed specifically at recognizing and ensuring the right of the Rohingya to exist as a protected group under the Genocide Convention.”

36 Do original “The Court further observes that the provisions of the Convention are intended to protect the members of a national, ethnical, racial or religious group from acts of genocide or any other punishable acts enumerated in Article III. The Court also considers that there is a correlation between the rights of members of groups protected under the Genocide Convention, the obligations incumbent on States parties thereto, and the right of any State party to seek compliance therewith by another State party.”





A Corte observa ainda que as provisões da Convenção são destinadas a proteger os membros de um grupo nacional, étnico, racial ou religioso de atos de genocídio ou de outros atos puníveis, enumerados no artigo III. A Corte também considera que existe uma correlação entre os direitos dos membros do grupo protegido pela Convenção de Genocídio, as obrigações incumbidas aos Estados partes a ela, e os direitos de qualquer Estado parte de buscar o adimplemento por outro Estado parte.

Estudar a decisão da CIJ no contexto do regime internacional dos Direitos Humanos nos dá, ainda, outros *insights*. A principal dificuldade enfrentada pelo regime de Direitos Humanos, como já apontado por Donnelly em 1986, é a falta de processos claros de tomada de decisão e *enforcement*. Há uma forte percepção de legitimidade nas normas de Direitos Humanos e os Estados pautam seus discursos a partir delas, utilizando-as em contextos que dão contornos modernos à lógica civilizacional que animou as relações internacionais do século XIX. (Keene 2004).

A força normativa é evidenciada pela maneira como os Estados separam os comportamentos civilizados e incivilizados a partir do respeito aos Direitos Humanos (Donnelly e Whelan 2020). Contudo, percebemos que o regime possui frágeis mecanismos de implementação e *enforcement* das suas normas no âmbito do sistema global de proteção. Os comitês do sistema convencional<sup>37</sup>, por exemplo, emitem recomendações não vinculantes do ponto de vista formal; a Declaração Universal dos Direitos Humanos também não é vinculante; a entrega voluntária de relatórios pelos Estados aos órgãos internacionais possui sérias restrições acerca da confiabilidade e completude das informações, e assim por diante.

Para Keohane (1982), os regimes são criados conscientemente pelos atores para lidar com problemas específicos e são desenhados para refletir suas necessidades de cooperação em meio às incertezas. Assim, no caso do regime de Direitos Humanos, a tal “força normativa e fraqueza procedimental (...) resulta de decisões políticas conscientes” (Donnelly 1986, 614, tradução nossa<sup>38</sup>). Não é coincidência, portanto,

---

37 O Sistema global de proteção dos Direitos Humanos divide-se em convencional e não-convencional. O sistema convencional é composto pelos Tratados Internacionais de Direitos Humanos (Convenção contra a tortura, Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais, Convenção da mulher, Convenção da Criança, Convenção contra o Racismo, Convenção do Deficiente). Cada uma dessas convenções possui um comitê cuja competência é avaliar relatórios periódicos entregues pelos Estados. Em alguns casos é possível que os Comitês recebam petições de indivíduos vítimas das violações das normas previstas nos tratados.

38 Do original “Such normative strength and procedural weakness, however, is the result of conscious political decisions.”





que o regime de Direitos Humanos tenha se estruturado no pós-Segunda Guerra Mundial de tal forma que sua força resida na capacidade de promoção dessa agenda e no estabelecimento de parâmetros para o comportamento legítimo dos atores. Por outro lado, a ausência de mecanismos capazes de obrigar os Estados e responsabilizá-los em caso de descumprimento das normas internacionais é um evidente ponto fraco do regime de Direitos Humanos.

A decisão da Corte Internacional de Justiça, a nosso ver, pode sinalizar uma guinada significativa no desenho do regime no que tange a seu ponto fraco. Ao contrário dos Comitês de tratados que emitem apenas recomendações, as sentenças da CIJ são obrigatórias e vinculantes às partes (art. 59 do Estatuto da CIJ), permitindo, inclusive, o acionamento do Conselho de Segurança da ONU caso a decisão não seja cumprida. Assim é o artigo 94.1 e 2 da Carta da ONU:

#### Artigo 94

1. Cada Membro das Nações Unidas se compromete a conformar-se com a decisão da Corte Internacional de Justiça em qualquer caso em que for parte.
2. Se uma das partes num caso deixar de cumprir as obrigações que lhe incumbem em virtude de sentença proferida pela Corte, a outra terá direito de recorrer ao Conselho de Segurança que poderá, se julgar necessário, fazer recomendações ou decidir sobre medidas a serem tomadas para o cumprimento da sentença.

A Corte pode ser um reforço significativo nos mecanismos de implementação das normas do regime internacional dos Direitos Humanos, representando uma possibilidade de responsabilizar Estados violadores. A decisão das medidas provisórias torna-se, assim, um incremento procedimental muito relevante para um regime comumente criticado por seu caráter excessivamente declaratório. Sendo otimista, esse avanço ocorrido no âmbito de um dos mais conservadores órgãos internacionais pode sinalizar para a transformação do desenho desse regime a partir das demandas do sistema internacional no final do século XX e começo do século XXI.

O otimismo justifica-se quando olhamos para essa decisão em conjunto com outros casos<sup>39</sup> de Direitos Humanos que têm sido levados sistematicamente à CIJ

---

39 Para ficar em alguns (poucos) exemplos: caso Congo vs. Uganda (violação de Direito Humanitário e Direito Internacional dos Direitos Humanos na Guerra Mundial Africana); caso Bósnia vs. Sérvia e caso Croácia vs.





nos últimos dez anos. Ao que parece, os Estados estão buscando meios judiciais para efetivar as normas do regime<sup>40</sup>. Esse comportamento é compatível com o movimento iniciado em 1945, de difusão das normas de Direitos Humanos, e pode indicar mudança na interação e articulação de interesses na “comunidade internacional”.

O aumento no número de casos de Direitos Humanos na CIJ, ajuizados por Estados de todos os continentes, fortaleceu as agendas de pesquisa na área do Direito Internacional e hoje é possível encontrar discussões sobre o papel da Corte no desenvolvimento e implementação do Direito Internacional dos Direitos Humanos inclusive entre os próprios juízes. (Bedi 2007; Cançado Trindade 2015b; Pipan 2018). Nesse caso das medidas provisórias, em especial, tivemos uma sinalização de como a Corte tem feito um movimento para atuar de forma mais integrada com os demais mecanismos do regime internacional de Direitos Humanos.

No voto arrazoado do juiz Cançado Trindade, por exemplo, ele dedica grande parte de sua análise aos relatórios formulados pelos enviados especiais do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (parágrafos 15 a 59) e os utiliza como base para formar sua convicção. Na decisão da Corte, esses mesmos relatórios são utilizados como fundamento da decisão (parágrafos 27-29).

O diálogo estabelecido pela Corte com os demais instrumentos do regime internacional dos Direitos Humanos torna-se ainda mais estreito no voto arrazoado de Cançado Trindade, que trouxe os trabalhos da II Conferência de Viena de Direitos Humanos (1993). Essa Conferência foi responsável pela elaboração de um programa de ação a ser implementado nas várias regiões do mundo para a garantia dos Direitos Humanos, especialmente dos grupos mais vulneráveis.

A decisão, assim, extrapola a mera análise da Convenção de Genocídio e lança mão de outros instrumentos do regime internacional dos Direitos Humanos e de seus princípios. Para Cançado Trindade (parágrafo 64, tradução nossa<sup>41</sup>),

---

Sérvia (ambos por violação da Convenção de Genocídio na Guerra dos Balcãs); caso Alemanha vs. Itália (descumprimento das imunidades estatais no contexto dos crimes do nazismo); etc

40 Lembrando que os sistemas regionais de proteção dos Direitos Humanos, ao contrário do sistema global, possuem mecanismos capazes de dar maior efetividade como as cortes regionais de Direitos Humanos já mencionadas.

41 Do original “The gravity of the situation (...) required provisional measures of protection, oriented by the principle *pro persona humana, pro victima*. This — I have added, — “requires the ICJ to go beyond the strict inter-State dimension (the one it is used to, attached to a dogma of the past), and to concentrate attention on victims (including the potential ones), — be they individuals, groups of individuals, peoples or humankind as subjects of international law, — and not inter-State susceptibilities.”





A gravidade da situação (...) requer medidas provisórias de proteção, orientadas pelo princípio *pro persona humana, pro victima*. Isso — eu adicionei — demanda que a CIJ vá além da dimensão estritamente interestatal (aquela que ela está acostumada, apegada a um dogma do passado), e concentrar sua atenção nas vítimas (incluindo aquelas em potencial) — sejam indivíduos, grupos de indivíduos, povos ou humanidade, como sujeitos do direito internacional, — e não nas suscetibilidade interestatais.

A abertura demonstrada pela Corte para incorporar o trabalho de outros órgãos do sistema global de proteção dos Direitos Humanos é extremamente salutar e pode lhe gerar avanços jurisprudenciais importantes, rompendo com seu comportamento muitas vezes apartado dos demais mecanismos de proteção. O seu isolamento lhe trouxe problemas na adjudicação de casos de Direitos Humanos no passado<sup>42</sup> e, por não ser especializada na matéria, a CIJ acaba encontrando dificuldades em assuntos que são corriqueiros nas Cortes especializadas na área (como a Corte Interamericana)<sup>43</sup>.

Ao trazer o sofrimento da população civil como um critério central para a definição das medidas de proteção, a Corte integrou-se ao regime de Direitos Humanos e aplicou suas normas. Nesse sentido, a CIJ apresenta-se como importante reforço aos mecanismos de proteção internacional dos indivíduos.

## Conclusão

O Direito que serve à ordem internacional moderna é fruto da tensão entre os múltiplos atores que buscam reconhecimento e participação no sistema internacional, entre eles destacamos as pressões exercidas pelos indivíduos (Peters 2016). A Corte Internacional de Justiça (CIJ), enquanto principal órgão judicial no sistema internacional e um dos órgãos estruturantes das Nações Unidas, não é imune às mudanças ocorridas na ordem internacional nos últimos setenta e cinco anos.

Na ordem pós-Segunda Guerra Mundial os direitos humanos saíram da alçada exclusiva dos Estados e se tornaram objeto de proteção internacional.

---

42 Um exemplo paradigmático dessa dificuldade é o caso da Guerra Mundial Africana, Congo vs. Uganda, nele as vítimas aguardam há quinze pelas reparações que deveriam ter sido definidas logo na sentença de mérito que condenou Uganda, em 2005.

43 Referimo-nos aqui, notadamente, à dificuldade com a determinação de reparações (usualmente confundida por indenização) pelas violações de Direitos Humanos.





A preocupação com o bem estar da “humanidade” perpassa os discursos dos órgãos das Nações Unidas (dentre eles a CIJ) e se expressa logo no preâmbulo da Carta da ONU (1945), criada em um mundo devastado pela guerra que “trouxe sofrimentos indizíveis à *humanidade* (...)”

A indústria da morte operada pela Alemanha nazista (Hilberg 2016) representou a prova de que o Estado não poderia ser o único responsável pela proteção da população civil e o Direito Internacional tem se ocupado de normatizar as condutas estatais, estipulando limites às vontades que pudessem tornar-se (e se tornavam) criminosas.

A promoção dos Direitos Humanos, prevista logo no artigo 1º da Carta como um dos propósitos da Organização, tornou-se uma das mais importantes agendas no século XX e XXI, erigindo-se como um complexo regime internacional (Donnelly 1986). A jurisprudência da Corte Internacional de Justiça, por sua vez, não ficaria imune a esse contexto normativo. Cançado Trindade destaca em seu voto arrazoado que “é significativo que a necessidade de proteção das pessoas e grupos em extrema vulnerabilidade tem atraído a atenção das Nações Unidas, através do trabalho de seu Conselho de Direitos Humanos bem como da CIJ.” (parágrafo 14, tradução nossa<sup>44</sup>)

Nesse trabalho buscamos analisar como a decisão das medidas provisórias de proteção da população Rohingya, proferidas pela CIJ no caso Gâmbia vs. Myanmar, insere-se nesse contexto crescente da agenda humanista. Para tanto, dedicamos-nos a dois pontos centrais da decisão que demonstram uma abertura para a CIJ dialogar e se integrar ao regime de Direitos Humanos: a aplicação das chamadas obrigações *erga omnes* e a proteção dada ao grupo Rohingya e não ao Estado.

Ao tratar das obrigações previstas na Convenção de Genocídio como sendo *erga omnes*, a Corte reconhece a possibilidade de um Estado ter legitimidade para demandar contra outro, mesmo que não tenha sido vítima direta da ofensa. Esse entendimento da Corte é crucial para garantir o cumprimento das normas dos tratados de Direitos Humanos, uma vez que nesse tipo de tratado as obrigações não são contraídas de um Estado com relação a outro, mas sim de um Estado com relação à própria população civil. As violações, portanto, não afetam Estados, mas sim indivíduos ou grupos.

---

44 Do original “It is significant that the needed protection of persons and groups in extreme vulnerability is attracting the attention of the United Nations, by the work of its Human Rights Council as well as of the ICJ (...)”





Ao permitir que um Estado demande em prol de uma determinada coletividade ou de um indivíduo, a Corte surge como um importante mecanismo de *enforcement* das convenções de Direitos Humanos, uma vez que não há no sistema global uma corte especializada no tema, capaz de ouvir as queixas formuladas pelos indivíduos prejudicados pelos seus Estados (como existem nos sistemas regionais de Direitos Humanos).

A CIJ menciona que as violações da Convenção de Genocídio são uma afronta à “comunidade internacional”, ou seja, mesmo sem se dedicar ao tema das normas cogentes do Direito Internacional (*jus cogens*), a Corte reconhece a existência de valores compartilhados pelos atores no sistema internacional. Esses valores constituem uma espécie de ordem pública internacional, um limite às vontades estatais sendo que a proibição do genocídio é uma norma que espelha esses valores (o que foi reconhecido no voto arrazoado de Cançado Trindade).

O segundo ponto por nós explorado foi a proteção liminar dada ao grupo Rohingya e não ao Estado demandante (Gâmbia). O Direito Internacional tradicional reconhece como sujeitos apenas os Estados e as Organizações Internacionais Governamentais (Shaw, 2010). Contudo, ao definir que o Myanmar tem a obrigação de proteger os Rohingya, a Corte reconheceu a eles a titularidade dos direitos previstos na Convenção de Genocídio. Nesse sentido, a Corte aplica as normas e princípios do regime internacional de Direitos Humanos, voltado para a proteção dos vulneráveis.

A decisão de proteger os Rohingya representou integração maior da Corte com os demais mecanismos do regime internacional dos Direitos Humanos, sendo que os relatórios do Conselho de Direitos Humanos da ONU serviram de base para a fundamentação da decisão. No seu voto arrazoado, Cançado Trindade vai além e discute a decisão da Corte a partir do plano de ação definido na II Conferência de Viena de Direitos Humanos (1993), integrando-a a outros mecanismos internacionais de proteção, que não apenas a Convenção de Genocídio.

A posição adotada pela Corte tem implicações significativas para o regime de Direitos Humanos, cujo desenho institucional tem como ponto fraco a ausência de mecanismos claros de *enforcement* de suas normas. O fato de que os Estados têm buscado a CIJ com certa frequência para decidir sobre violação aos tratados de Direitos Humanos pode sinalizar mudança no sistema internacional ao longo do século XX e XXI, em que outros atores (incluindo grupos sociais e indivíduos) têm pressionado a agenda e demandado das instituições certas transformações para permitir maior abertura à participação.





A reflexão que propusemos toca nas mudanças institucionais que podem estar sinalizadas na resposta da CIJ ao caso Rohingya. A CIJ, Corte projetada para garantir a estabilidade da ordem internacional composta por Estados soberanos, livres e territoriais, posicionou-se favoravelmente aos indivíduos apátridas, enfrentando o debate cosmopolita sobre justiça e universalidade dos Direitos Humanos (para além dos vínculos territoriais de nacionalidade).

A Corte não deixará de ser espaço para o contencioso interestatal, tampouco se vislumbra, no futuro próximo, reforma estatutária que dê acesso direto aos indivíduos. Contudo, isso não significa deixá-la de lado nos estudos sobre Direitos Humanos. A CIJ tem muito a contribuir para a adoção de valores cosmopolitas, que podem permitir à sociedade de Estados assumir posições mais inclusivas a outros atores.

## Referências

- Andreas, Paulus. 2013. "International Community". In Max Planck Encyclopaedia of Public International Law. Oxford: Oxford University Press, s/p. Disponível em: < <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1422> > . Acesso em: 12 de março de 2020
- Arendt, Hannah. 1990. Origens do totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras.
- Bedi, Shiv R S. 2007. The Development of Human Rights Law by the Judges of the International Court of Justice. Oxford-Portland: Hart Publishing.
- Buzan, Barry. 2004. From International to World Society? English School Theory and The Social Structure of Globalisation. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry. 2014. An Introduction to the English School of International Relations: The Societal Approach. Cambridge: Polity Press.
- Cançado Trindade, Antônio Augusto. 2004. "Memorial por um novo jus gentium, o direito internacional da humanidade". Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. No. 45: 17-36. Disponível em: < <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1284/1217> > . Acesso em: 12 mar. 2020
- Cançado Trindade, Antônio Augusto. 2015a. A humanização do Direito Internacional. 2ª Edição. Belo Horizonte: Editora Del Rey.
- Cançado Trindade, Antônio Augusto. 2015b. Os tribunais internacionais e a realização da justiça. Rio de Janeiro: Renovar.
- Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis. 10 dez. 1984. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0040.htm) > . Acesso em: 10 mar.2020.





- Convenção de Viena sobre Direitos dos Tratados. 23 mai. 1969. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm) > . Acesso em: 10 mar. 2020
- Convenção para prevenção e punição do crime de genocídio. 09 dez. 1948. Disponível em: < <https://www.un.org/en/genocideprevention/genocide-convention.shtml> > . Acesso em: 10 mar. 2020.
- Convenção sobre os Direitos da Criança. 02 set. 1990. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca> Acesso em: 10 mar. 2020.
- Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. 30 mar. 2007. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm) > . Acesso em: 10 mar.2020
- Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher. 18 dez. 1979. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm) > . Acesso em: 10 mar. 2020.
- Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. 21 dez. 1965. Disponível em: < <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/legislacao/legislacao-docs/quilombola/convencao.pdf> > . Acesso em: 10 mar. 2020
- Couvrer, Philippe. 2017. *The International Court of Justice and the effectiveness of international law*. Boston: Brill.
- Declaração Universal dos Direitos Humanos. 10 dez. 1948. Disponível em: < <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> > . Acesso em: 10 mar. 2020.
- Donnelly, Jack. 1986. “International Human Rights: A Regime Analysis”. *International Organization* 40, no. 3: 599–642. Disponível em: < [www.jstor.org/stable/2706821](http://www.jstor.org/stable/2706821) > . Acesso em: 10 mar. 2020
- Donnelly J.; Whelan DJ. 2020. *International Human Rights*. New York, NY: Routledge.
- Duffield, John. 2007. “What are International Institutions?” *International Studies Review* 9, no. 1: 1-22.
- Falk, Richard. 1984. “The role of the International Court of Justice”. *Journal of International Affairs* 37, no. 2: 253–268. Disponível em: JSTOR < [www.jstor.org/stable/24356929](http://www.jstor.org/stable/24356929) > . Acesso em: 04 de fevereiro de 2020.
- Fockema, Andreae J. P. 1948. *Important Chapter from the History of Legal Interpretation: The Jurisdiction of the First Permanent Court of International Justice (1922-1940)*. Leyden: A.W. Sijthoff.
- Hilberg, Raul. 2016. *A destruição dos judeus europeus*. Barueri: Editora Amarelis.
- Humphrey, Michael. 2002. *The Politics of Atrocity and Reconciliation*. New York: Routledge.





- International Court of Justice. *Application of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide (The Gambia v. Myanmar). Request for the indication of provisional measures*. Order 23 January 2020.. Disponível em: < <https://www.icj-cij.org/files/case-related/178/178-20200123-ORD-01-00-EN.pdf> > . Acesso em: 01 mar. 2020.
- International Court of Justice. *Application of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide (The Gambia v. Myanmar). Request for the indication of provisional measures*. Separate Opinion of judge Cançado Trindade 23 January 2020. Disponível em: < <https://www.icj-cij.org/files/case-related/178/178-20200123-ORD-01-02-EN.pdf> > . Acesso em: 01 mar. 2020.
- International Court of Justice. *Application of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide (The Gambia v. Myanmar). Request for the indication of provisional measures*. Separate Opinion of Vice President Xue 23 January 2020. Disponível em: < <https://www.icj-cij.org/files/case-related/178/178-20200123-ORD-01-01-EN.pdf> > . Acesso em: 01 mar. 2020.
- Islam, Md. Shariful. 2019. “Understanding the Rohingya Crisis and Failure of Human Rights Norma in Myanmar: Possible Policy Responses.” *Jadavpur Journal of International Relations* 23, no. 2: 158-178. Disponível em: < <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0973598419862482> > . Acesso em: 07 mar. 2020.
- Keene, Edward. 2004. *Beyond the Anarchical Society: Grotius, Colonialism and Order in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keohane, Robert O. 1982. “The Demand for International Regimes”. *International Organization* 36, no. 2: 325-355
- Kolb, Robert. 2014. *The Elgar Companion to the International Court of Justice*. Northampton: Edward Elgar Publishing Inc.
- Krasner, Stephen D. 1982. “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”. *International Organization* 36, no. 2: 185-205. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/2706520?seq=1> > . Acesso em: 20 mar. 2020.
- Lafer, Celso. 1988. *A reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Levy, Alexa. 2019. “Rohingya in Myanmar: The United Nations Failure to Enforce Violations of Crimes Against Humanity and Genocide.” *George Washington International Law Review* 51, no. 2: 321-344.
- Neff, Stephen C. 2014. *Justice Among Nations: A history of international law*. Cambridge: Harvard University Press.
- Organização das Nações Unidas. Carta das Nações Unidas. 26. Jun. 1945. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf> > . Acesso em: 08 mar. 2020.





- Organização das Nações Unidas. Estatuto da Corte Internacional de Justiça. 16 jun. 1945. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/EstCortIntJust.html> > . Acesso em: 08 mar. 2020
- Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. 16 dez.1966. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm) > . Acesso em: 10 mar. 2020.
- Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 19 dez.1966. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm) > . Acesso em: 10 mar.2020
- Peters, Anne. 2016. *Beyond Human Rights: The legal status of the individual in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pipan, Dominika Svarc. 2018. “The Contribution of the International Court of Justice to the Promotion and Protection of Human Rights”. In *The Judicialization of International Law: a mixed blessing?* (Org. Follesdal, Andreas; Ulfstein, Geir), 209-227. Oxford: Oxford University Press.
- Selth, Andrew. 2013. “Burma’s Muslims: A Primer”. *The Interpreter* 27 mar. 2013. Disponível em: < <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/burmas-muslims-primer> > . Acesso em: 09 mar. 2020.
- Shaw, Malcolm N. 2010. *Direito internacional*. São Paulo, SP: Martins Fontes.
- Uddin, Nasir. 2019. “Ethnic Cleansing of the Rohingya People”. In *The Palgrave Handbook of Ethnicity* (Ed. Ratuva, Steven), 1575-1592. Singapura: Springer Nature Singapore.
- United Nations. *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, 12 dez. 2001. Disponível em: < [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft\\_articles/9\\_6\\_2001.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf) > . Acesso em: 12 mar. 2020.
- United Nations. *Situation of human rights of Rohingya Muslims and other minorities in Myanmar*. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Human Rights Council A/HRC/32/18. 29 jun. 2016. Disponível em: < <https://digital.library.un.org/record/846981> > . Acesso em: 08 mar. 2020.
- Weatherall, Thomas. 2017. *Jus Cogens: international law and social contract*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weiss, Thomas G.; Forsythe, David P.; Coate, Roger A.; Pease, Kelly-Kate. 2014. *The United Nations and Changing World Politics*. Colorado: Westview Press.
- Weiss, Thomas G.; Daws, Sam. 2018. “The United Nations: Continuity and Change” In *The Oxford Handbook on the United Nations* (Ed. Weiss, Thomas G. Daws, Sam), 1-40. Oxford: Oxford University Press.





# A política externa brasileira para a África de Lula a Temer: mudança matricial em meio à crise<sup>1</sup>

*Brazilian foreign policy for Africa from Lula to Temer: matrix change in the midst of the crisis*

DOI: 10.21530/ci.v15n3.2020.990

Guilherme Ziebell de Oliveira<sup>2</sup>

Vinícius Henrique Mallmann<sup>3</sup>

## Resumo

A política externa brasileira para a África sofreu inflexão durante os anos 2000. A posse de Luiz Inácio (Lula) da Silva marcou uma clara mudança nos paradigmas da política externa brasileira, acarretando a retomada da atribuição de importância ao continente africano. A partir do primeiro mandato de Dilma Rousseff, em 2011, as relações com o continente vivenciaram um enfraquecimento, resultado de condicionamentos internos e externos, ainda que tenham mantido sua relevância para a política externa brasileira tanto em termos políticos, quanto econômicos. Com a ascensão de Michel Temer ao poder, em 2016, operou-se uma reorientação nas linhas gerais da política externa brasileira, colocando em questão o espaço ocupado pelo continente

### Copyright:

• This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.

• Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.



1 Este artigo contou com o financiamento do CNPq.

2 Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGPOL — UFRGS); Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFRGS), Rio Grande do Sul, Brasil. (guilherme.ziebell@ufrgs.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0118-6279>

3 Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Doutorando em Ciência Política pelo programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) Rio Grande do Sul, Brasil.

(viniciush.mallmann@hotmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5995-5002>

Artigo submetido em 19/08/2019 e aprovado em 10/02/2020.





africano ao longo dos anos 2000. Nesse sentido, este trabalho avalia os impactos que a política externa brasileira para o continente africano sofreu a partir de Temer. Para tanto, apoia-se sobretudo nos trabalhos de Charles Hermann (1990), com o intuito de analisar os diferentes níveis de mudança de política externa; e de Ricardo Sennes (2003), com o objetivo de demonstrar que a matriz de política externa que marcou os governos Lula e Dilma é distinta daquela do governo Temer.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira; África; Temer; Dilma; Lula.

## Abstract

Brazilian foreign policy towards Africa has suffered a major inflection from the 2000s. The rise to power of Luiz Inácio (Lula) da Silva underscored a clear change in Brazilian Foreign Policy paradigms, leading to a resumption of the assignment of importance to the African continent. Since Dilma Rousseff's first term, started in 2011, relations with the continent have lost weakened as a result of internal and external constraints, although they have maintained their relevance to the country — both politically and economically. With Michel Temer's rise to power in 2016, there was a reorientation in Brazilian foreign policy general lines, calling into question the space occupied by the African continent throughout the 2000s. This paper, thus, seeks to analyze the impact imposed by the Temer administration to the Brazilian foreign policy to Africa. To this end, it relies mainly on the works of Charles Herman (1990), with the aim of analyzing the different levels of foreign policy change, and of Ricardo Sennes (2003), in order to demonstrate that the foreign policy matrix that marked the Lula and Rousseff governments is distinct from that of Temer government.

**Keywords:** Brazilian Foreign Policy; Africa; Temer; Dilma; Lula.

## Introdução

Os primeiros anos da década de 2000 marcaram uma mudança significativa na política externa brasileira para a África. Depois de um longo distanciamento, a ascensão de Luís Inácio (Lula) da Silva à presidência do Brasil deu um novo impulso às relações do país com o continente (Oliveira 2015). Ao longo dos dois mandatos de Lula (2003-2010), o Brasil ampliou significativamente sua participação na África, não apenas em termos diplomáticos — com a duplicação do número de embaixadas brasileiras em países africanos, mas também políticos e econômicos. Politicamente, houve intenso recurso à diplomacia presidencial, sendo criadas diversas iniciativas, como a Cúpula América do Sul-África, e





retomadas outras, como a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas) e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Economicamente, houve incremento significativo no volume de comércio bilateral entre o país e o continente. O continente africano, nesse contexto, era entendido como parceiro fundamental na busca por projeção internacional do Brasil enquanto *player* global (Amorim 2010).

Com a chegada ao poder da sucessora de Lula, Dilma Rousseff, e a substituição do então chanceler, Celso Amorim — que tivera importante papel na concepção e na execução da política externa brasileira do governo —, surgiram muitos questionamentos a respeito de quais rumos seriam tomados pela política africana do Brasil (Dauvergne e Farias 2012; Pereira 2012). Apesar disso, o que se viu foi uma continuidade do espaço ocupado pelo continente africano na concepção da política externa brasileira, ainda que marcada por ajustes em resposta aos desafios apresentados pelo contexto nacional e internacional vivido no período. Nesse sentido, mesmo que fazendo uso consideravelmente menos intenso da diplomacia presidencial, o governo brasileiro seguiu atribuindo grande importância ao continente africano em sua política externa, reforçando a cooperação, especialmente via Agência Brasileira de Cooperação (ABC), os laços políticos, diplomáticos e comerciais (Oliveira 2015).

Michel Temer, ao assumir a presidência em 2016, ainda de maneira interina, optou por um rearranjo governamental interno, o que engendrou significativas mudanças de ordem externa. As pautas dos governos anteriores foram substituídas, de maneira geral, pelo projeto neoliberal descrito em *Uma Ponte para o Futuro* (FUG, 2015). A volta dessa agenda, em detrimento da postura neodesenvolvimentista dos governos Lula e Dilma, pode ser percebida na área da política externa pela escolha de José Serra (do PSDB) para assumir o Ministério das Relações Exteriores (MRE). Em seu discurso de posse, Serra esboçou as diretrizes da nova política externa que seria seguida a partir de então. No que diz respeito à África, o pronunciamento marcou uma mudança clara na retórica adotada até então, dando grande ênfase a um discurso “comercialista”, fundamentalmente crítico às relações estabelecidas ao longo dos governos anteriores, e defendendo a adoção do que foi classificado como uma “estratégia Sul-Sul correta” (Brasil 2016a). A África deixava de ocupar, em termos conceituais, o espaço de relevância que ocupara até então para a política externa brasileira, em grande medida por conta da própria reorientação dos objetivos desta. Tal mudança se refletiu não apenas numa redução expressiva da diplomacia presidencial, mas também em um





recrudescimento dos laços diplomáticos, até mesmo com conjecturas a respeito da possibilidade de fechamento de embaixadas brasileiras na África.

Diante disso, esse artigo visa analisar a política africana dos governos Lula e Rousseff em relação à do governo Temer e avaliar as mudanças operadas em tal política. Objetiva-se, com isso, compreender a profundidade das alterações, e se elas podem ser consideradas como reflexo de uma mudança na matriz da política externa brasileira. Para tanto, o artigo se apoia especialmente nas obras de Charles F. Hermann (1990) e de Ricardo Sennes (2003), e se divide em cinco seções, para além dessa introdução e da conclusão. Na primeira seção, são discutidos, a partir dos trabalhos de Hermann (1990) e Sennes (2003), os conceitos de Mudança de Política Externa e de Matriz de Política Externa, cruciais para o propósito desse artigo. Nas três seções seguintes, serão analisadas as realizações da política externa brasileira para a África nos governos Lula (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016) e Michel Temer (2016-2018), dando atenção para as relações comerciais do Brasil com o continente africano em cada um dos três governos. A última seção discutirá o entendimento das mudanças operadas na política externa brasileira para a África, bem como suas consequências.

## **Matriz e Mudança de Política Externa**

O conceito de Matriz de política externa explora o relacionamento de um determinado país e a dinâmica pela qual ele concebe esse relacionamento no sistema internacional, para além de um mandato governamental ou período presidencial. Dessa forma, o conceito de matriz diz respeito às linhas mais gerais da política externa de um Estado, e o entendimento de tal conceito se faz necessário para sistematizar os condicionantes e as possibilidades de inserção estratégica de um determinado país (Sennes 2003). Além disso, a noção de matriz é utilizada como ferramenta analítica para traçar os objetivos e os interesses de uma política externa, para então contrapor-los aos riscos que o sistema internacional delega na busca por inserção estratégica internacional.

Uma matriz, assim, seria pautada a partir do entendimento de que as percepções, perspectivas, estratégias e valores que sustentam a política externa de um país costumam variar em menor grau do que os mandatos presidenciais, podendo haver apenas uma variação no estilo de condução diplomática de um governo para outro. A saber: práticas e ações que perpassam governos e que se





sustentam e se consolidam como uma vertente de condução do pensamento e da ação externa de um país em específico. Nesse sentido, a matriz da política externa de um Estado não seria reflexo de um núcleo burocrático específico, ou produto exclusivo de determinado governo ou governante, mas sim um conjunto de opções, concepções e estratégias em um nível de agregação de ordem nacional, generalizável a determinado país (Sennes 2003).

Desse modo, a noção de matriz leva em consideração condicionamentos e opções estruturais que, em geral, sofrem mudanças em espaços de tempo maiores do que a duração dos governos, sobretudo em regimes presidencialistas. Assim, a determinação da matriz pela qual se baseiam as posturas externas de um Estado implicaria na identificação dos elementos que determinam sua projeção internacional (Sennes 2003). A importância do conceito de matriz reside, portanto, no fato de que as análises podem ser realizadas com maior abrangência analítica ao se questionar sobre os processos de continuidade e de rupturas nas políticas externas de governos distintos, como é o caso de Lula, Rousseff e Temer.

Segundo Charles Hermann (1990), grande parte das mudanças que ocorrem nas políticas externas dos países se dão quando novos governos, com diferentes alinhamentos e/ou percepções do cenário e das agendas internacionais, assumem o poder, sendo estas, em geral, bastante significativas. O autor afirma que as mudanças na política externa de um Estado ocorrem por diferentes fatores, a saber: condução política dos líderes, reestruturação doméstica, reinvidicação da burocracia e choques externos.

Hermann (1990) divide as “mudanças autocorretivas” em quatro diferentes níveis. O primeiro seria o de *mudanças de ajuste*, que diria respeito a uma mudança no esforço com que se busca determinado objetivo, sem que haja mudança nos objetivos ou mesmo na maneira através da qual eles são buscados. O segundo nível seria o de *mudanças de programa*, representado por mudanças nos métodos ou meios utilizados para atingir determinado objetivo, que permaneceria inalterado. O terceiro nível seria o de *mudança de objetivo*, no qual haveria substituição ou abandono do objetivo inicial da política externa. Por fim, o quarto nível, o mais radical de todos, seria o de *mudança de orientação internacional*, no qual seriam realizadas mudanças em diversas políticas ao mesmo tempo, implicando mudança no papel internacional do ator em questão. Levando isso em consideração, as seções seguintes objetivam demonstrar a inserção estratégica do Brasil para o continente africano, a fim de identificar, posteriormente, se houve, ou não, uma mudança de reorientação na Política Externa Brasileira para a África.





## Os Governos Lula e a reaproximação estratégica

Por meio da Política Externa Independente (PEI), inaugurada no governo Jânio Quadros na década de 1960, o Brasil começou, paulatinamente, a construir uma política externa para a África. Esta política, entre recuos e avanços, atingiu o seu auge na década de 1970, durante o governo de Ernesto Geisel, e vivenciou seu maior declínio na década de 1990, com a adoção do conceito de seletividade nas relações com o continente<sup>4</sup> (Silva 2010). Contudo, retomou-se o ímpeto na política externa brasileira para a África a partir do primeiro mandato de Lula. O então presidente congregou alguns pressupostos da PEI e a ideia de um pragmatismo nas relações internacionais, passando a buscar a diversificação das parcerias estratégicas, aumentando sua participação em espaços pouco ocupados pela diplomacia brasileira ao longo da década anterior (Silva 2010), aliando, simultaneamente, essa diversificação à manutenção de boas relações com parceiros tradicionais, como os EUA e a França, por exemplo.

Diante disso, restabeleceu-se a importância do continente africano para a política externa brasileira, sobretudo a partir de aspectos econômicos e estratégicos, além de forte ênfase aos laços históricos e étnicos que unem o Brasil ao continente africano (Lechini 2008). A África, distante da imagem de estagnação que predominava na década anterior, passou a ser percebida como elemento essencial para a inserção internacional brasileira (Amorim 2010). Esse entrelaçamento diplomático/comercial só foi possível graças ao novo momento vivido pelo continente no século XXI, que coincidiu com um novo momento vivenciado pelo Brasil. A nova fase permitiu a superação da dualidade entre pessimistas que defendiam o isolamento da África e a orientação da política externa brasileira para os grandes centros hegemônicos; e otimistas, os quais insistiam que o Brasil deveria retornar às rotas do Atlântico Sul para restabelecer as conexões existentes com o continente africano, promovendo uma “aproximação” das margens do Atlântico Sul (Saraiva 2012).

Em seu discurso de posse, Lula ressaltou que a África teria um espaço destacado na agenda de política externa brasileira e que o Brasil iria “reafirmar os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades”

---

4 A menor importância da África para a política externa do governo de Fernando Henrique Cardoso também fica expressa pelo número de países do continente por ele visitados ao longo de seus dois mandatos: apenas três (Neto 2012).





(Brasil 2003). O continente africano foi (re)incluído entre as prioridades da política externa brasileira, a partir da noção de que o maior engajamento com a África se daria por meio de uma relação entre iguais, em um esforço comum de superação das dificuldades sociais e econômicas mútuas (Saraiva 2012). Esse engajamento serviria também como forma de elevar o perfil internacional do Brasil, garantindo acesso a novos mercados e a vantajosas oportunidades econômicas, além de maior influência em foros multilaterais (Brasil 2011).

Em grande parte de suas visitas aos países africanos, Lula foi acompanhado por comitivas de empresários brasileiros interessados em possibilidades de expansão do campo de atuação de suas empresas. Nesse contexto, o governo brasileiro utilizou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como financiador da internacionalização das empresas brasileiras, fornecendo empréstimos às empresas nacionais que atuavam em setores estratégicos (como infraestrutura, mineração e energia) em países africanos (Pinho 2013). A disponibilidade de crédito estatal a juros baixos foi fundamental para que as chamadas “Campeãs Nacionais”,<sup>5</sup> responsáveis, entre outros, pela prestação de serviços e realização de obras de infraestrutura, se instalassem (ou consolidassem sua presença) em diversos países do continente, fortalecendo os seus laços com o Brasil (Miyamoto 2011).

É perceptível que houve uma inflexão na agenda de política externa brasileira, que deixou de privilegiar, por meio de parcerias seletivas, apenas as ligações com as grandes potências, dando maior evidência ao continente africano. Nesse sentido, destaca-se que em 2009, 50% dos projetos de desenvolvimento internacional do Brasil gerenciados pela ABC eram destinados a países do continente, e em 2010 esse percentual aumentou para aproximadamente 60%, totalizando mais de US\$ 22 milhões (Banco Mundial e IPEA 2011). No total, no período compreendido entre 2003 e 2010, o Brasil estabeleceu 481 projetos de cooperação com os países do continente africano, sendo 420 concluídos ainda dentro deste período (Oliveira 2015).

Em termos político-diplomáticos, destaca-se que o Brasil, junto às nações africanas, realizou esforços que buscavam reduzir assimetrias, garantir o acesso

---

<sup>5</sup> Embora essa nomenclatura não seja “oficial”, assim ficaram conhecidas as empresas Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão, entre outras, que eram promovidas externamente com o apoio do governo federal e de suas instituições, como o BNDES. O Banco, por meio de seus colaboradores, publicou artigo na Revista *Época* rechaçando essa nomenclatura por pressupor “a concessão de privilégios para poucas empresas escolhidas” (Salcedo e Marques 2015).





a novos mercados e aumentar seu protagonismo no cenário internacional. Nesse contexto, o apoio recorrente da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), obtido pelo Brasil em suas demandas de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, se mostrou bastante expressivo (Miyamoto 2011). Outro ponto importante da aproximação brasileira com a África ao longo do governo Lula pode ser visto na realização das Cúpulas América do Sul-África (ASA), inauguradas em 2006, com o objetivo de servir como mecanismo capaz de aproximar os países das duas margens do Atlântico Sul. No que tange à cooperação na área de defesa, é importante ressaltar o relançamento da Zopacas em 2007,<sup>6</sup> além do estabelecimento de acordos e projetos de cooperação com diversos países africanos (Oliveira 2015).

Ainda que o comércio com a África tenha ficado aquém do observado com outros parceiros e regiões (como América do Sul, EUA e Europa) mesmo após essa significativa (re)aproximação, sua expansão entre 2003 e 2010 foi notável. Partindo de pouco mais de US\$ 5 bilhões no início do governo Lula, em 2003, o comércio bilateral entre o país e o continente atingiu, em 2010, a marca de US\$ 20 bilhões, após uma queda em relação a 2008, quando foi de mais de US\$ 25 bilhões. Nesse período, as exportações brasileiras para a África passaram de cerca de US\$ 2,9 bilhões para mais de US\$ 9,2 bilhões, e as importações de aproximadamente US\$ 3,2 bilhões para cerca de US\$ 11,2 bilhões (ITC 2019).

## O Governo Rousseff: crises e reorientação

Dilma Rousseff tomou posse em janeiro de 2011 e delegou o Ministério das Relações Exteriores (MRE) a Antônio Patriota,<sup>7</sup> substituindo Celso Amorim. A política externa para a África tomou forma, em sua gestão, quando a presidenta participou da reunião do IBAS, na África do Sul e visitou Angola e Moçambique em seguida. No mesmo ano, Rousseff designou Lula como representante oficial do Brasil na 17<sup>a</sup> Cúpula da União Africana (UA), realizada na Guiné Equatorial (Banco Mundial e IPEA 2011). Neste ínterim, o governo brasileiro promoveu a

---

6 A Zopacas, criada na década de 1980, realizou diversas reuniões ao longo da década de 1990 e depois de um longo período de inatividade — que quase custou sua existência — foi revitalizada a partir de uma reunião realizada em Luanda, por iniciativa de Angola, em 2007 (Penha 2011). Visentini (2009), por sua vez, destaca o potencial da Zopacas de servir como espaço de interação entre diversos processos de integração do Atlântico Sul, favorecendo o relacionamento entre Mercosul e CEDEAO, por exemplo.

7 Patriota, por sua vez, foi substituído, em agosto de 2013, por Luiz Alberto Figueiredo.





criação do “Grupo África”, que tinha o objetivo de vincular investimentos e vendas brasileiras a programas de desenvolvimento locais, como forma de proporcionar maiores ganhos ao continente africano, além de coordenar a atuação das empresas brasileiras no continente, garantindo um projeto de política africana geral para o Brasil (Cabral 2011). Neste grupo, foram vinculados diversos Ministérios, especialistas e executivos do setor privado que seriam encarregados dessa tarefa.

Rousseff manteve as bases originais da política externa africana de Lula, mas foi obrigada a fazer uma *mudança de ajuste*, nos termos de Herman (1990), devido à conjuntura vivida, a qual foi distinta daquela vigente no governo Lula, principalmente em seu segundo mandato. Internamente, o governo de Dilma Rousseff enfrentou um contexto mais difícil que seu antecessor. A partir do final de 2010 e início de 2011, começaram a ficar cada vez mais claros os limites do modelo de crescimento baseado no mercado interno e na redistribuição da renda, combinado com a manutenção de juros elevados e apreciação cambial, o que passou a exigir esforços redobrados do governo federal (Teixeira e Pinto 2012). Externamente, a presidenta também enfrentou um ambiente mais hostil do que Lula, com os efeitos da crise econômica mundial sendo sentidos de forma mais acentuada durante sua gestão (Pereira 2012). Além disso, Rousseff também teve de enfrentar a chamada “Primavera Árabe”, bem como seus desdobramentos no continente africano (queda de regimes, instabilidade e renovada ingerência das potências ocidentais na região, entre outros), que inviabilizaram alguns projetos nascentes e outros em andamento (Oliveira 2015).

Ademais, alguns autores, a exemplo de Alves (2013) e Milani (2018), apontam que a criação de um grande número de projetos de cooperação com os países africanos durante o governo Lula sobrecarregou a capacidade burocrática do Estado brasileiro (tanto em termos de recursos humanos quanto financeiros, por meio do MRE, ABC, BNDES, entre outros), extrapolando seus limites, gerando certa sobreposição institucional. Isso teria contribuído para dificultar a avaliação da correlação de custos e benefícios das iniciativas e criado entraves ao desenvolvimento de ações de longo prazo. Nesse sentido, a criação de um menor número de projetos de cooperação durante o governo Rousseff estaria inserida em um contexto de melhor organização, planejamento e estruturação dos programas desenvolvidos e de consolidação das iniciativas lançadas anteriormente,<sup>8</sup>

---

8 Rousseff realinhou os projetos para África de uma maneira mais econômica, com o enxugamento dos recursos e da máquina pública. Contudo, os ideais, introduzidos pela gestão Lula, de solidariedade com o continente, ganhos mútuos nas relações de troca e não interferência em assuntos internos continuaram durante o governo





como destacado por Antônio Patriota (Bachega 2014). Sob outra perspectiva, a presidenta se viu forçada, dada a crise econômica interna, a reduzir a capacidade ministerial do Itamaraty, o que acabou sobrecarregando o MRE em alguns aspectos e o impossibilitando de dar prosseguimento a propostas de projetos externos e de mantê-los a longo prazo (Cornetet 2014).

A política externa aplicada sob a gestão Dilma Rousseff foi se esvaziando à medida que a sustentação de seu próprio governo era corroída internamente. A partir dos protestos generalizados ocorridos entre 2013 e 2016,<sup>9</sup> o governo, que se viu extremamente fragilizado internamente,<sup>10</sup> foi impelido a deixar em segundo plano algumas iniciativas ou processos de ordem externa (passando a dar menor enfoque a eles em comparação com o governo anterior<sup>11</sup>), detendo-se com mais atenção à política interna.<sup>12</sup> Contudo, mesmo com o governo fragilizado, Rousseff deu continuidade a 61 projetos de cooperação com países africanos que haviam sido estabelecidos por meio da ABC durante o governo Lula, além de dar início a 156 outros. Em seu segundo mandato, entre 2015 e 2016, foram criados 16 novos projetos via ABC (ABC 2019).

Nesse sentido, pode-se perceber que o governo Rousseff, mesmo que tenha enfrentado entraves de ordem externa e interna, deu significativa ênfase à cooperação com os países africanos, principalmente na área de Defesa. Enquanto no governo Lula apenas cerca de 1% dos projetos de cooperação estabelecidos via ABC foram

---

Dilma, como é possível verificar em seu pronunciamento em comemoração do cinquentenário da União Africana: “Sempre persistirá nosso propósito de assegurar, de tornar disponíveis investimento, cooperação técnica e transferências tecnológicas, especialmente as sociais para apoiar o desenvolvimento dos países africanos na base da cooperação Sul-Sul que assegura avanços, e lucros mútuos para ambas as partes” (Brasil 2013).

9 Alonso (2017) define esses acontecimentos como “ciclo mosaico”, com três momentos distintos: o primeiro em referência às manifestações pelo *passé livre* (2013), com pautas plurais e sem grandes representações políticas. O segundo e o terceiro (2014 — 2015), contrariamente, concatenaram insatisfação e oposição direta ao governo Rousseff, com o surgimento de grupos políticos que se aglutinaram em prol do processo de impeachment. Os ciclos *patriota* e do *impeachment* ajudaram a minar a governabilidade do país, o que fez com que Dilma deixasse em segundo plano a “diplomacia presidencial” e aumentasse o enfoque aos problemas internos do país.

10 A operação Lava Jato, posta em prática pela Polícia Federal, iniciada em 2014, revelou casos de corrupção nas “gigantes brasileiras”, implicando diversos políticos e empresários. As descobertas trazidas à tona pela operação serviram, também, para legitimar discursos “anticorrupção” e para associar o Partido dos Trabalhadores a esses esquemas, minando e fragilizando a governabilidade de Dilma Rousseff.

11 Diferentemente dos dois presidentes anteriores, Dilma Rousseff deu menos ênfase à “diplomacia presidencial”. Isso se refletiu não só no menor número de visitas ao continente africano, mas em um menor número de visitas oficiais da presidenta a outros países como um todo.

12 Enquanto Lula, em seus três primeiros anos de governo (2003-2005) visitou 12 países africanos (São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia, África do Sul, São Tomé e Príncipe, Gabão, Cabo Verde, Nigéria, Gana, Guiné-Bissau, Senegal e Camarões), Dilma Rousseff, em um período equivalente (2011-2013), visitou apenas seis países do continente (África do Sul, Moçambique, Angola, Nigéria, Guiné Equatorial e Etiópia).





nesta área,<sup>13</sup> no governo de Dilma Rousseff esta proporção saltou para cerca de 16% (ABC 2019).<sup>14</sup> Isso reflete o reforço da importância do Atlântico Sul como espaço geopolítico prioritário para o Brasil, bem como uma vinculação crescente entre as políticas externa e de defesa do País, processo que teve seu início ainda no governo Lula — com a criação da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008 —, intensificando-se durante o governo Rousseff — com a publicação do Livro Branco de Defesa Nacional, em 2012 (Abdenur e Neto 2014). Ainda nesse contexto, cabe ressaltar que o ex-chanceler Celso Amorim, que atuou como Ministro da Defesa ao longo do primeiro mandato de Dilma Rousseff, realizou visitas oficiais a seis países africanos entre 2011 e 2014 (visitando alguns deles mais de uma vez)<sup>15</sup> enquanto esteve à frente da pasta, reforçando a ideia de que a área de Defesa recebeu atenção prioritária na política africana de Rousseff (Oliveira 2015).

Em termos de relações comerciais com o continente africano, o governo Rousseff pode ser dividido em dois momentos distintos. Ao longo do primeiro mandato, o volume de comércio manteve-se relativamente estável, em um patamar médio de cerca de US\$ 27 bilhões. Em grande medida, isso se deveu à expansão verificada nas importações brasileiras no período, que se mantiveram próximas aos US\$ 16 bilhões anuais, uma vez que as exportações do país para o continente foram estáveis até 2012, passando a declinar a partir de então e atingindo a marca de pouco mais de US\$ 8 bilhões em 2014. Já ao longo do segundo mandato, entre 2014 e 2016, as importações brasileiras da África declinaram vertiginosamente, atingindo, em 2016, aproximadamente US\$ 8 bilhões, o pior resultado desde 2009. A queda nas importações, aliada à manutenção da tendência declinante das exportações, fez com que o volume de comércio, em 2016, fosse de apenas US\$ 12,4 bilhões, o pior resultado desde 2005 (ITC 2019).

Diversos são os estudos sobre o período, sendo inúmeras, também, as conclusões. Milani (2014) caracterizou a transição da política externa de Lula para Dilma de “mudança de estilo e de intensidade” nas relações Sul-Sul, enquanto Cervo e Lessa (2014) afirmam que a inabilidade política de Dilma levou seu governo à inércia política, impossibilitando a gerência de uma política externa mais ativa e atuante. Cornetet (2014) postula ter havido apenas uma “contenção” momentânea, dada a conjuntura desfavorável de crise internacional, o que

---

13 Apenas 5 projetos na área de Defesa, dos 481 estabelecidos (ABC, 2019).

14 Com 25 dos 156 projetos de cooperação sendo na área de Defesa (ABC, 2019).

15 Amorim realizou visitas a Cabo Verde, em 2011; a Angola, Namíbia e Cabo Verde, em 2013; e a Moçambique, África do Sul, República Democrática do Congo e Angola em 2014 (Brasil 2015).





também pode ser visto em Silva (2018), que acrescenta os abalos sofridos pela crise interna como ponto importante para análise do período. Independentemente da conclusão, os autores parecem consentir que houve, de fato, uma alteração na política externa de Dilma em comparação à de Lula, o que também corrobora nossa análise. Nesse sentido, dado o exposto anteriormente, podemos perceber que essa alteração não modificou os pilares estabelecidos para a nova política externa brasileira para a África que foi posta em prática por Lula em seu primeiro mandato, mas que houve, de fato, o que Hermann (1990) caracteriza como uma mudança de *ajuste*. Essa mudança, por conseguinte, se configura na manutenção da mesma *matriz* de política externa do governo Lula, que será recondicionada a partir do governo Temer.

## **Temer: mudança de rumo, esvaziamento ou uma nova política externa?**

O conturbado processo de *impeachment* que levou à destituição de Dilma Rousseff da presidência e colocou seu vice, Michel Temer, no poder, acabou por modificar o plano político nacional. Temer, ao assumir a presidência ainda de maneira interina, em 2016, optou por um rearranjo governamental interno, o que acabou por engendrar significativas mudanças de ordem externa. As pautas dos governos anteriores foram substituídas, de maneira geral, pelo projeto neoliberal descrito em *Uma Ponte para o Futuro* (FUG 2015). O foco de seu governo foi de estabilizar (reformular) a economia brasileira de maneira a atender as demandas dos grupos políticos que viabilizaram o *impeachment* da presidenta. Temer, bem como Rousseff, sofreu com a crise econômica interna e com os desafios internacionais de uma crise econômica que ainda ecoava. Desse modo, a atenção governamental (e presidencial) voltou-se ao âmbito interno, delegando maior número de atividades externas aos chanceleres<sup>16</sup> e ao Itamaraty.

Na área da política externa, a volta da agenda neoliberal em detrimento da postura neodesenvolvimentista dos governos Lula e Rousseff pode ser percebida pela escolha de José Serra (do PSDB)<sup>17</sup> para assumir o Ministério das Relações

---

16 O primeiro foi José Serra, seguido de Marcos Bezerra Abbott Galvão, que ocupou o cargo de maneira interina até a posse de Aloysio Nunes.

17 Aloysio Nunes, candidato a vice-presidente nas eleições de 2014 pelo PSDB, que ocupou o lugar de Serra em março de 2017, embora tenha sido mais ativo, pouco alterou o relacionamento do Brasil com o continente africano. De maneira geral, as diretrizes de Serra para o continente foram mantidas.





Exteriores (MRE). Em seu discurso de posse, Serra esboçou as diretrizes da nova<sup>18</sup> política externa que seria seguida a partir de então (Brasil 2016a). Em relação à África, a abordagem comercialista ficou em evidência, com o discurso propondo a ideia de uma “estratégia Sul-Sul correta”, que seria distinta das — e, em certo sentido, crítica às — iniciativas de aproximação e de reforço dos laços culturais vistas nos governos anteriores (Brasil 2016a). Nas palavras de Serra:

Estaremos empenhados igualmente em atualizar o intercâmbio com a África, o grande vizinho do outro lado do Atlântico. Não pode esta relação restringir-se a laços fraternos do passado e às correspondências culturais, mas, sobretudo, forjar parcerias concretas no presente e para o futuro. Ao contrário do que se procurou difundir entre nós, a África moderna não pede compaixão, mas espera um efetivo intercâmbio econômico, tecnológico e de investimentos. Nesse sentido, a solidariedade estreita e pragmática para com os países do Sul do planeta terra continuará a ser uma diretriz essencial da diplomacia brasileira. Essa é a estratégia Sul-Sul correta, não a que chegou a ser praticada com finalidades publicitárias, escassos benefícios econômicos e grandes investimentos diplomáticos (Brasil 2016a, n.p).

Com a alteração de foco, Temer pouco exerceu a diplomacia presidencial<sup>19</sup> para o continente, com apenas duas visitas (ambas em 2018), uma a Cabo Verde e outra à África do Sul, relativa aos BRICS (Brasil 2018). Em discurso proferido na XI Conferência de Chefes de Estado da CPLP, realizada em Brasília, em 2016, Temer fez referência à crise brasileira e à nova política externa de seu governo (definida como “não ideológica”). Na ocasião, o então presidente aludiu aos limites de investimentos externos para a África e ao recuo brasileiro no continente com uma fala de Margaret Thatcher. Nas palavras do então presidente:

[Thatcher] “olhe, não vamos pensar que o Estado pode fazer projetos generosos e achar que existe um dinheiro público diferente do dinheiro privado”. Porque o dinheiro público nasce do dinheiro privado, nasce precisamente dos tributos, nasce daqueles que contribuem. Então é preciso em dados

---

18 As diretrizes de Serra para a política externa esboçam, claramente, as linhas gerais do programa *psdbista* derrotado nas eleições de 2014. A saber: críticas a uma política externa “ideológica” e “esquerdista”, levadas a cabo pelos governos petistas, em detrimento de um programa racional e economicamente viável, pautado na aliança com os EUA e os nos grandes centros de poder, que seria seguida a partir de então (Neves e Nunes 2014)

19 Com a popularidade baixa, Temer optou por aquilo que ficou conhecido como Diplomacia do *Twitter* (Fontes e Santos 2017).





momento, dizia ela [Tatcher] —, como nós estamos fazendo no Brasil —, dizia ela “é preciso muitas vezes conter a despesa pública porque você só pode gastar aquilo que arrecada”. [...] O propósito da presidência brasileira, em síntese, é o de contribuir para uma CPLP moderna e afinada com nossas reais necessidades (Brasil 2016b).

A baixa popularidade de Temer, aliada ao polêmico processo de *impeachment* que destituiu Dilma Rousseff, repercutiu também na esfera internacional. Enquanto o *impeachment* ecoava na imprensa (interna e externa) ora como um golpe de Estado ora como um processo democrático pautado pela Constituição, os líderes internacionais se mostraram relutantes em aparecer ao lado do novo presidente brasileiro. Isso se refletiu na dificuldade de Temer em se relacionar com os países da América Latina, do MERCOSUL, dos BRICS e da União Europeia. A mudança de rumos na política externa refletiu essa visão, o que nos leva a compreender a opção do governo do então presidente ao procurar legitimidade em suas ações enquanto estabelecia maior vínculo com os Estados Unidos e se afastava de outros centros de poder e da cooperação Sul-Sul (Silva e Pérez 2019). Nesse sentido, fazendo alusão à Putnam (2010), podemos perceber que o jogo entre política interna e externa foi crucial no governo Temer para qualificar e reordenar a política externa vigente desde os anos Lula.

Agrupando os períodos Lula e Dilma em uma única matriz de política externa, podemos afirmar que a África recebeu papel de destaque na agenda exterior brasileira, caminho forjado a partir da construção de um discurso que remontou à PEI de Jânio Quadros e de João Goulart, e que se estabeleceu por meio de políticas que eram direcionadas ao continente como um todo, não apenas aos países individualmente, como acontecia anteriormente. Essa modificação da imagem do Brasil e esse processo discursivo repercutido na política externa se inseriram na estratégia brasileira de fortalecimento do multilateralismo (Rizzi et al. 2011), a qual foi utilizada por esses governos na tentativa de transformar o Brasil em um “*bridge-builder*”<sup>20</sup> entre o norte e o sul (Burges 2013). Contudo, o governo Temer se mostra destoante desse ciclo iniciado no governo Lula e continuado, mesmo que com mudanças, pelo governo Rousseff, ao optar pelo

---

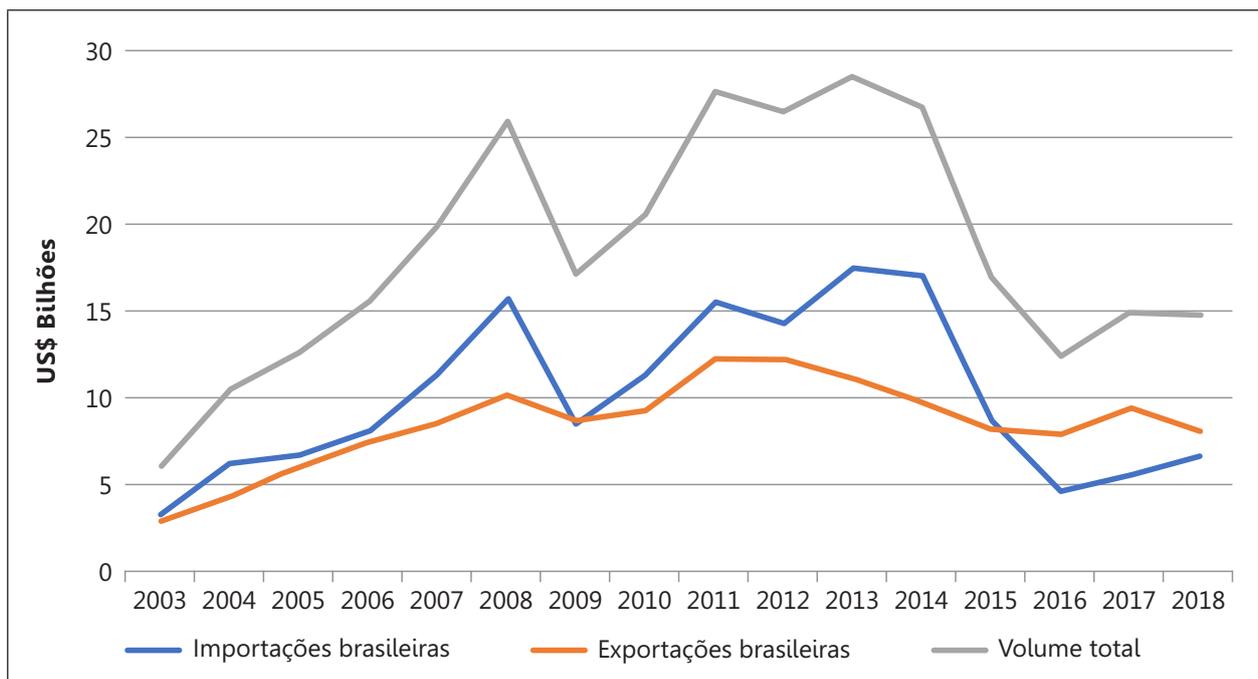
20 Burges (2013) descreve como a política externa brasileira a partir de Lula se articulou com o intuito de transformar o Brasil em porta-voz dos países em desenvolvimento (Sul global) no diálogo com os países desenvolvidos (Norte global), criando uma *ponte* de negociações e diálogos. Dessa maneira, o Itamaraty teria função central em posicionar o Brasil como liderança dos países do Sul. Neste contexto, a África seria um ponto fulcral no processo, por congrega uma gama de países em desenvolvimento que aparentemente necessitavam de uma interlocução favorável com o Norte, não mais uma relação desproporcional ou colonialista, como era vista até então.



bilateralismo ao invés do multilateralismo e por trazer à mesa de negociações antigos aliados preferenciais (como os EUA) em detrimento das relações Sul-Sul. Ademais, a mudança de visão em relação à África, percebida pelos discursos e pela política de seus chanceleres, evidenciam ainda mais a mudança matricial ocorrida nos anos Lula-Dilma em comparação ao período Temer. Nesse contexto, a ideia de Saraiva (2012) de que a nova política africana, inaugurada a partir de 2003, teria se consolidado como uma política de Estado não é corroborada. A política externa do Brasil para a África mostrou-se, afinal, como uma política de governo e não de Estado.

No que diz respeito às relações comerciais do país com o continente, o breve governo de Michel Temer teve sucesso em reverter a tendência que se apresentara durante o segundo mandato de Dilma Rousseff. Ao longo dos dois anos de governo, o que se verificou foi uma retomada do crescimento das relações comerciais do Brasil com a África, alavancada, sobretudo, pelo aumento das importações brasileiras, que cresceram cerca de 20% no período, atingindo a marca de US\$ 6,6 bilhões em 2018. Com isso, o volume total de comércio no último ano de governo foi de US\$ 14,7 bilhões (ITC 2019). Assim, percebemos que a alteração de foco do governo (do político para o econômico) parece ter se concretizado, o que foi evidenciado também pelo baixo número de novos projetos e parcerias via ABC (apenas 40) durante a gestão Temer (ABC 2019).

**Gráfico 1. Relações Comerciais Brasil-África, 2003-2018 (US\$ bilhões)**



Fonte: Elaboração própria com dados de ITC (2019)



## Mudança matricial em meio à crise

Diante do exposto anteriormente, partimos para a análise do período. Dilma Rousseff foi Ministra (de Minas e Energia e Ministra-Chefe da Casa Civil) durante o governo Lula, além de ter sido a responsável por chefiar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal no período e de ter recebido o apoio de Lula em sua candidatura à presidência (Bertazzo 2012). Quando assumiu a presidência, o núcleo burocrático e o bloco no poder<sup>21</sup> sofreram poucas mudanças. As linhas gerais de inserção estratégica internacional (cooperação Sul-Sul, multilateralismo, etc.) do governo anterior foram mantidas, e com isso a política externa brasileira pouco se alterou. Levando isso em consideração e adotando a ideia de matriz de política externa, podemos afirmar que, em grande medida, o governo Rousseff representou uma continuação da matriz em que estava inserido o governo Lula.<sup>22</sup> Isto, todavia, não exclui a possibilidade de alterações corretivas na concepção e na condução da política. Ainda que possa parecer paradoxal, Temer, mesmo que tenha sido o vice de Rousseff, ao assumir o papel de presidente alterou significativamente o modo de inserção internacional do Brasil (pautando pelas relações Norte-Sul; quebra do modelo multilateral, substituindo-o pela ênfase ao bilateralismo) ao incluir na gestão estatal um bloco no poder diferente daquele presente nos governos anteriores,<sup>23</sup> com ambições e projetos distintos (Boito Jr 2018). Esse novo bloco representou uma cisão com o modelo anterior de política externa, rompendo com a matriz vigente e instaurando uma nova.

De acordo com a análise anterior, e fazendo alusão ao trabalho de Hermann (1990), podemos verificar que o governo Dilma, em comparação ao de Lula, representou apenas uma *mudança de ajuste* em relação à política externa africana, sem se refletir em descontinuidade ou em mudança de *programa*. A agenda de política externa, os preceitos analíticos e o objetivo de transformar o Brasil em um interlocutor dos países em desenvolvimento (*brigde-builder* entre Norte e

---

21 Utilizamos aqui o conceito de Poulantzas (1986), para quem o bloco no poder constituiria uma unidade contraditória das classes ou grupos dominantes, dominada por uma classe ou grupo hegemônico. Boito Jr. (2005) aponta que esta unidade é contraditória pois os capitalistas se dividem em distintos setores econômicos, os quais podem ser importantes para determinar frações de classe que perseguem objetivos específicos dentro da formação do Estado.

22 O governo Lula, segundo Silva (2010, p.18), “[operava] sobre a matriz de inserção internacional do Brasil que se esboçou já no final do governo Cardoso, mas que ganhou contornos mais nítidos apenas com a ascensão do novo governo”.

23 O PMDB se manteve no poder via Temer, mas o bloco no poder se alterou a partir do *impeachment*, modificando, por conseguinte, a relação interna vis-à-vis a externa (Boito Jr. e Berringer 2013; Berringer e Forlini 2018).





Sul) foram mantidos durante todo o período. A política externa de Rousseff para a África passou por adaptações circunstanciais que foram frutos ora de um contexto internacional desfavorável ora de um processo de readequação política interna, sem haver desarticulação dos objetivos anteriormente traçados. O período Temer, no entanto, representa uma *mudança de objetivo*, por reformular significativamente a inserção internacional do Brasil. A partir de seu governo, as relações econômicas seriam prioridade, em troca da construção do diálogo entre os países do Norte e do Sul do qual o Brasil se pretendeu porta-voz. A política externa africana ficou marcada, neste período, pelo desligamento de laços sociais e políticos (evidenciados pelo discurso de José Serra, então Chanceler) que estavam em construção desde o início do governo Lula, rompendo com os princípios por ele definidos e transformando as relações com o continente africano.

## Conclusão

Ainda que a eleição de Dilma Rousseff tenha representado formalmente uma mudança de governo, apoiando-se na noção de matriz de política externa e também no fato de ambos os governos (Lula e Rousseff) terem o mesmo alinhamento político e percepções do cenário e das agendas internacionais (e também nacionais), pode-se considerar que há uma continuidade no governo, ainda que ele seja comandado por outro chefe de Estado. Por outro lado, ainda que Michel Temer fosse o vice-presidente na gestão de Dilma Rousseff, o processo de *impeachment* ocorrido em 2016 representou a tomada do poder por grupos distintos daqueles que estavam no primeiro escalão do governo e, portanto, o início de um novo ciclo governamental. A ascensão do PSDB (via MRE) representou uma ruptura com os objetivos políticos da gestão anterior, e com isso, também com a política externa que vinha sendo praticada.

Frente ao que foi exposto, podemos afirmar que a política externa brasileira para a África passou apenas por uma *mudança de ajuste*, a partir da perspectiva estabelecida por Hermann (1990), entre os governos Lula e Rousseff, permanecendo durante o período uma mesma matriz de inserção internacional, como colocaria Sennes (2003). Assim, houve apenas a diminuição da intensidade das relações do Brasil com o continente (expressa no menor número de visitas da presidenta e pela readequação dos projetos de cooperação estabelecidos), sem, entretanto, alterar o seu espaço na concepção da política externa brasileira. A África continuou sendo vista pelo governo brasileiro como um espaço fundamental para elevar o





perfil internacional do Brasil, além de proporcionar acesso a novos mercados e oportunidades econômicas e maior influência em foros multilaterais. O governo Temer, por sua vez, rompeu com essa perspectiva ao diminuir o grau de importância do continente para as relações com o Brasil, realizando uma *mudança de objetivo*, nos termos de Hermann (1990), descaracterizando, portanto, a matriz de inserção internacional vigente até então.

Em relação à política externa africana, o discurso de Serra, enquanto Ministro das Relações Exteriores do governo Temer, expõe um rompimento com os objetivos da política externa anterior ao enfatizar que as relações comerciais entre o Brasil e o continente africano seriam a prioridade do governo, em detrimento dos laços diplomáticos, históricos, sociais e políticos vigentes na matriz anterior. O êxito dessa medida foi expresso pelo aumento da relação comercial entre o Brasil e o continente, embora tenha havido um declínio em termos de projetos de cooperação. A mudança matricial ocorre aqui: a substituição de um projeto que se mostrou político-social (Lula — Rousseff) com ganhos mútuos, evidenciado pela manutenção dos laços e da realização de projetos de cooperação com o continente (com particular ênfase à cooperação em matéria de Defesa) pelo novo projeto (Temer — Serra) que visava um aumento comercial puro e simples e que acabou substituindo o espaço brasileiro na África, na medida em que diminuía as relações (políticas) Sul-Sul e engendrava uma readequação diplomática para os grandes centros de poder (EUA e Europa).

Cabe notar, todavia, que o perfil do comércio do país com o continente ao longo dos três governos foi bastante específico, com o Brasil exportando sobretudo bens manufaturados de baixo valor agregado e importando majoritariamente *commodities* (especialmente petróleo, que chegou a representar mais de 80% das importações brasileiras da África ao longo do período). Nesse sentido, percebeu-se que não houve alteração substancial no posicionamento governamental em relação ao comércio com o continente. O Brasil, nos três governos, teve como principais parceiros comerciais no continente os mesmos países (sendo os principais África do Sul, Nigéria, Angola, Argélia e Egito), com um *boom* econômico no governo Lula, uma queda substancial no segundo mandato Dilma e um ligeiro reaquecimento no período Temer (ITC 2019). Verificou-se, assim, que as modificações incisivas se deram, portanto, em torno da utilização do continente africano como espaço estratégico-político de inserção internacional do Brasil via discursos de Lula e de Dilma para o continente e para as relações Sul-Sul — que foram substituídos por uma opção minimalista e subordinada do país via a preponderância das relações Norte-Sul no governo Temer.





## Referências

- Abdenur, Adriana E.; Danilo M. Neto. 2014. “O Atlântico Sul e a Cooperação Em Defesa Entre o Brasil e a África.” In *O Brasil e a Segurança No Seu Entorno Estratégico: América Do Sul e Atlântico Sul*, 215–38. Brasília: IPEA. < [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_brasil\\_seguranca.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_seguranca.pdf) > .
- Agência Brasileira de Cooperação (ABC). 2019. “Projetos — Cooperação Sul-Sul.” Agência Brasileira de Cooperação. Ministério das Relações Exteriores. 2019. < <https://www.abc.gov.br/projetos>>.
- Alonso, Angela. 2017. “A Política Das Ruas: Protestos Em São Paulo de Dilma a Temer.” *Novos Estudos — CEBRAP* 37 (1): 49–58. < <https://doi.org/10.25091/s01013300201700040006>>.
- Alves, Ana Cristina. 2013. “Brazil–Africa Technical Co-Operation: Structure, Achievements and Challenges.” Policy Briefing 69: Global Powers and Africa Programme. < [https://media.africaportal.org/documents/saia\\_spb\\_\\_69\\_alves\\_20130806.pdf](https://media.africaportal.org/documents/saia_spb__69_alves_20130806.pdf)>.
- Amorim, Celso. 2010. “Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): An Overview.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (Edição Especial): 214–40. < <https://doi.org/10.1590/s0034-73292010000300013>>.
- Bachega, Hugo. 2014. “Patriota Nega Recuo de Política Externa e Diz Que ‘Era Hora de Consolidar.’” BBC News Brasil. May 22, 2014. < [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/05/140513\\_entrevista\\_patriota\\_hb](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/05/140513_entrevista_patriota_hb)>.
- Banco Mundial; IPEA. 2011. “Ponte Sobre o Atlântico Brasil e África Subsaariana: Parceria Sul-Sul Para o Crescimento.” Brasília. < [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3094/1/Livro\\_Ponte%20sobre%20o%20Atl%20c3%a2ntico%20Brasil%20e%20o%20c3%81frica%20Subsaariana\\_parceria%20Sul-Sul%20para%20o%20crescimento.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3094/1/Livro_Ponte%20sobre%20o%20Atl%20c3%a2ntico%20Brasil%20e%20o%20c3%81frica%20Subsaariana_parceria%20Sul-Sul%20para%20o%20crescimento.pdf)>.
- Berringer, Tatiana; Luana Forlini. 2018. “Crise Política e Mudança Na Política Externa No Governo Temer: Contradições No Seio Da Burguesia Interna Brasileira.” *Conjuntura Austral* 9 (48): 5. < <https://doi.org/10.22456/2178-8839.83713>>.
- Bertazzo, Juliana. 2012. “An Initial Survey of the Dilma Rousseff Administration in Brazil.” *Critical Sociology* 38 (6): 889–92. < <https://doi.org/10.1177/0896920512450814>>.
- Boito Jr., Armando. 2005. “A Burguesia No Governo Lula.” *Crítica Marxista*, no. 21. < [https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos\\_biblioteca/critica21-A-boito.pdf](https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/critica21-A-boito.pdf)>.
- \_\_\_\_\_. El Golpe De Estado En Brasil. *Argumentos, Estudios Críticos De La Sociedad*, n.º 86 (abril), 85-102. < <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/6>>.
- Boito Jr., Armando; Tatiana Berringer. 2013. “Brasil: Classes Sociais, Neodesenvolvimentismo e Política Externa Nos Governos Lula e Dilma.” *Revista de Sociologia e Política* 21 (47): 31–38. < <https://doi.org/10.1590/s0104-44782013000300004>>.





- Brasil, Ministério da Defesa. 2015. Agenda do Ministro. Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/index.php/agenda-de-autoridades/agenda-do-ministro> > . Acesso em: 11 de junho de 2019.
- Brasil, Ministério das Relações Exteriores. 2011. Balanço de Política Externa 2003-2010 — Resumo Executivo. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/resumo-executivo/> > . Acesso em: 11 de junho de 2019.
- Brasil. 2013. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de comemoração do Cinquentenário da União Africana — Adis Abeba-Etiópia, 25 de maio de 2013. Biblioteca da presidência da República, Brasília, 25 de maio de 2013. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-comemoracao-do-cinquentenario-da-uniao-africana>> . Acesso em: 04 de junho de 2019.
- Brasil. 2003. Discurso de Posse do Primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Biblioteca da Presidência da República, Brasília Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discorso-de-posse-1o-mandato/view>> . Acesso em: 11 de junho de 2019.
- Brasil. 2016a. Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores, Ministério de Relações Exteriores, Brasília. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discorso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016> > . Acesso em: 04 de junho de 2019.
- Brasil. 2016b. Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante sessão solene de abertura da XI Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP — Palácio Itamaraty, Ministério de Relações Exteriores, Brasília. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/15089-discorso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-sessao-solene-de-abertura-da-xi-conferencia-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-cplp-palacio-itamaraty-31-de-outubro-de-2016> > . Acesso em: 04 de junho de 2019.
- Brasil. 2018. Viagens internacionais do Presidente da República. Relatórios da Secretaria de Imprensa, Presidência da República. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michael-temer/viagens-internacionais> > . Acesso em: 04 de junho de 2019.
- Burges, Sean W. 2013. “Brazil as a Bridge between Old and New Powers?” *International Affairs* 89 (3): 577–94. < <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12034>>.





- Cabral, Lídia. 2011. “Cooperação Brasil-África Para o Desenvolvimento: Caracterização, Tendências e Desafios.” *Textos CINDDES*, no. 26: 39 p.
- Cervo, Amado Luiz; Antônio Carlos Lessa. 2014. “O Declínio: Inserção Internacional Do Brasil (2011-2014).” *Revista Brasileira de Política Internacional* 57 (2): 133–51. < <https://doi.org/10.1590/0034-7329201400308>>.
- Cornetet, João Marcelo Conte. 2014. “A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção Na Continuidade.” *Conjuntura Austral* 5 (24). < <https://doi.org/10.22456/2178-8839.47628>>.
- Dauvergne, Peter; Déborah BL Farias. 2012. “The Rise of Brazil as a Global Development Power.” *Third World Quarterly* 33 (5): 903–17. < <https://doi.org/10.1080/01436597.2012.674704>>.
- Fontes, Pablo Victor; Allan Santos Santos. 2017. “A Diplomacia Do Twitter No Governo Temer — Os Primeiros Apontamentos.” *Conjuntura Austral* 8 (41): 106. < <https://doi.org/10.22456/2178-8839.71024>>.
- Fundação Ulysses Guimarães (FUG). 2015. **Uma ponte para o futuro**. Brasília. Disponível em: < <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf> > . Acesso em: 04 de junho de 2019
- Hermann, Charles F. 1990. “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy.” *International Studies Quarterly* 34 (1): 3. < <https://doi.org/10.2307/2600403>>.
- International Trade Centre (ITC). 2019. **World Trade Map**. Disponível em: <http://www.trademap.org/Index.aspx>. Acesso em: 20 jun. 2019.
- Lechini, Gladys. 2008. “O Brasil Na África Ou a África No Brasil? A Construção Da Política Africana Pelo Itamaraty.” *Nueva Sociedad*, no. 35 (October). < <https://nuso.org/articulo/o-brasil-na-africa-ou-a-africa-no-brasil-a-construcao-da-politica-africana-pelo-itamaraty/>>.
- Milani, Carlos. 2018. *Solidariedade e Interesse: Motivações e Estratégias Na Cooperação Internacional Para o Desenvolvimento*. Curitiba: Editora Appris.
- Milani, Carlos. 2014. *Brazil’s South–South Co-operation Strategies: From Foreign Policy to Public Policy*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs. Occasional paper no. 179.
- Miyamoto, Shiguenoli. 2011. “A Política Externa Brasileira Para a África No Início Do Novo Século: Interesses e Motivações.” In. Salvador.
- Neto, Danilo M. S. 2012. “Brazil & Africa: Challenges and Opportunities.” *Africa Quarterly* 51 (3–4, Special Edition).
- Neves, Aécio; Nunes, Aloysio. 2014. *Diretrizes Gerais Plano de Governo. Coligação Muda Brasil*. Brasília. Disponível em: < [http://static.psdb.org.br/wp-content/uploads/2014/07/diretrizes\\_plano\\_de\\_governo\\_aecio\\_neves-atualizado.pdf](http://static.psdb.org.br/wp-content/uploads/2014/07/diretrizes_plano_de_governo_aecio_neves-atualizado.pdf)>. Acesso em: 26 jun. 2019.





- Oliveira, Guilherme Ziebell de. 2015. “Política Africana Do Brasil: Mudança Entre Lula e Dilma?” *Conjuntura Austral* 6 (29): 29. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.51761>>.
- Penha, Eli Alves. 2011. *Relações Brasil-África e Geopolítica Do Atlântico Sul*. Salvador: Editora Da Universidad Federal Da Bahia.
- Pereira, Anthony W. 2012. “Continuity Is Not Lack of Change.” *Critical Sociology* 38 (6): 777–87. < <https://doi.org/10.1177/0896920512441633>>.
- Pinho, Carlos Eduardo Santos. 2013. “Cooperación Sur-Sur Para El Desarrollo: Las Relaciones Brasil-África En La Promoción de Las Políticas Públicas (2003-2012).” *América Latina Hoy* 63: 91–112. < <https://doi.org/https://doi.org/10.14201/alh.9066>>.
- Poulantzas, Nicos. 1986. *Poder Político e Classes Sociais*. São Paulo: Martins Fontes.
- Putnam, Robert D. 2010. “Diplomacia e Política Doméstica: A Lógica Dos Jogos de Dois Níveis.” *Revista de Sociologia e Política* 18 (36): 147–74. < <https://doi.org/10.1590/s0104-44782010000200010>>.
- Rizzi, Kamilla Raquel; Cristiana Maglia; Lucas Paes; Marcelo Kanter. 2011. “O Brasil Na África (2003-2010): Política, Desenvolvimento e Comércio.” *Conjuntura Austral* 2 (5). < <https://doi.org/10.22456/2178-8839.19232>>.
- Salcedo, André; Felipe Marques. 2015. “Artigo Publicado Na Revista ‘Época’ Em 10 de Agosto de 2015.” BNDES. 2015. < [https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20112015\\_setores](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20112015_setores)>.
- Saraiva, Flávio. 2012. *África Parceria Do Brasil Atlântico: Relações Internacionais Do Brasil e Da África No Início Do Século XXI*. Belo Horizonte: Fino Traço.
- Sennes, Ricardo Ubiraci. 2003. *As Mudanças Da Política Externa Brasileira Nos Anos 80: Uma Potência Média Recém Industrializada*. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS.
- Silva, André Luiz Reis da; José O. Pérez. 2019. “Lula, Dilma, and Temer: The Rise and Fall of Brazilian Foreign Policy.” *Latin American Perspectives* 46 (4): 169–85. <https://doi.org/10.1177/0094582x19846521>>.
- Silva, André Luiz Reis da. 2010. “As Transformações Matriciais Da Política Externa Brasileira Recente (2000-2010).” *Meridiano* 47 11 (120). < <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/4177>>.
- Silva, André Luiz Reis da. 2018. “As Transformações Da Política Externa Brasileira No Governo Dilma Rousseff: Identificando Condicionantes e Prioridades Regionais e Globais.” In. Barcelona: Latin American Studies Association — LASA.
- Teixeira, Rodrigo Alves; Eduardo Costa Pinto. 2012. “A Economia Política Dos Governos FHC, Lula e Dilma: Dominância Financeira, Bloco No Poder e Desenvolvimento Econômico.” *Economia e Sociedade* 21 (spe): 909–41. < <https://doi.org/10.1590/s0104-06182012000400009>>.





# As relações Brasil-China nos governos Lula e Dilma: burguesia interna e subordinação conflitiva

## *Brazil-China relations in Lula and Dilma's governments: internal bourgeois and conflictive subordination*

DOI: 10.21530/ci.v15n3.2020.1078

Tatiana Berringer<sup>1</sup>

Bruna Belasques<sup>2</sup>

### Resumo

Este trabalho analisa as relações entre os Estados brasileiro e chinês durante os governos Lula e Dilma. Busca-se confrontar análises acadêmicas que criticaram a política externa dos governos Dilma, tendo em vista o perfil da presidenta ou o impacto da diminuição do preço das commodities. Nossa hipótese é a de que houve continuidade da estratégia da inserção internacional do Estado brasileiro dos dois governos do PT, apesar dos resultados econômicos e da projeção política terem sido menores. Investigamos a posição da grande burguesia interna brasileira em relação à política externa. Concluimos que a crise da política doméstica e a nova dinâmica da economia política internacional acabaram produzindo efeitos pertinentes na composição da frente política neodesenvolvimentista, e, especialmente, para a perda de apoio da burguesia interna pelo governo Dilma. No entanto, é possível identificar que as relações com o Estado chinês

#### Copyright:

• This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.

• Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.



1 Doutora em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP; Professora Adjunta 1 de Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC — UFABC, São Paulo, Brasil.

(berringer.tatiana@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1839-914X>

2 Graduada em Relações Internacionais e em Ciências e Humanidades pela Universidade Federal do ABC — UFABC, São Paulo, Brasil.

(bbelasquess@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1070-5245>

Artigo submetido em 01/05/2020 e aprovado em 08/10/2020.





não representam uma contradição latente no interior dessa fração de classe, apesar do aumento das importações chinesas para o Brasil desde 2008, isso porque há um relativo consenso entre o agronegócio e a indústria sobre a recepção dos investimentos chineses em setores estratégicos como energia e infraestrutura.

**Palavras-chave:** Dilma; Política Externa; Brasil-China; Burguesia Interna.

## Abstract

This paper analyzes the relations between the Brazilian and Chinese states during the Lula and Dilma governments. It aims at confronting academic analyses that criticized the foreign policy of Dilma's governments due to the president's profile or the impact of lower commodities prices. Our hypothesis is that there was continuity of the two PT's government strategy for international insertion of the Brazilian State, although the economic results and the political projection were smaller. We investigated the position of the great Brazilian internal bourgeoisie about foreign policy. We conclude that the domestic policy crisis and new dynamics of the international political economy, ended up producing relevant effects for the maintenance of the neodevelopmentist political front, and, especially, for the loss of support of the internal bourgeoisie to the Dilma government. However, it is possible to identify that relations with the Chinese State do not represent a latent contradiction within this class fraction, despite the increase in Chinese imports to Brazil since 2008, because there is a relative consensus between agribusiness and industry on the reception of Chinese investments in strategic sectors such as energy and infrastructure.

**Keywords:** Dilma; Foreign policy; Brazil-China; Internal Bourgeoisie.

## Introdução

Este trabalho busca analisar as relações sino-brasileiras durante os governos do PT — Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) —, investigando se houve ou não continuidade entre as duas administrações face às transformações na política internacional, após a crise financeira internacional de 2008, especialmente, com a ascensão econômica e política do Estado chinês. Buscamos confrontar as análises que criticam a política externa dos governos Dilma tendo como base: 1) o perfil e as preferências da presidenta; 2) a falta de atenção ou interesse da mandatária com essa temática diante da crise política nacional; 3) a ideia de que teria ocorrido uma alteração da estratégia política da inserção internacional do Estado brasileiro, se comparado com o seu antecessor. Discordamos de algumas





dessas análises e apontamos que, apesar do menor protagonismo do Estado brasileiro, a estratégia política foi a mesma que a dos governos Lula, sobretudo, no que tange à aproximação com o Estado chinês. As diferenças nos resultados políticos e econômicos decorreram da crise política nacional e das transformações na política internacional.

Cornetet (2014), por exemplo, propõe analisar os governos Dilma e Lula a partir dos dados das viagens presidenciais de cada um dos mandatários. O autor detalha que nos primeiros três anos do primeiro mandato de Dilma as viagens internacionais presidenciais foram reduzidas em cerca de 31% face aos três anos iniciais do primeiro mandato de Lula, e houve uma redução de aproximadamente 55% quando comparadas ao segundo mandato do mesmo ex-presidente. Isto é: entre 2003 e 2005, Lula realizou 81 viagens internacionais e, entre 2007 e 2009, 124 viagens; por sua vez, Dilma fez 68 viagens internacionais entre 2011 e 2013. Com base nesses dados, e ao considerar o perfil político e pessoal da presidente, o autor aponta que haveria uma alteração da chamada “diplomacia presidencial”<sup>3</sup>.

Cervo e Lessa (2014) atribuem o declínio do Estado brasileiro nas relações internacionais à dificuldade em “movimentar sociedade e Estado em torno de estratégias de ação externa” (Cervo e Lessa 2014, 104). Isto teria decorrido das características da própria presidenta que, segundo estes autores, teria reduzido os diálogos com o empresariado industrial e com o agronegócio. Assim, os autores atribuem grande peso ao cenário doméstico para justificar a redução do protagonismo internacional do Estado. Em suas palavras: “a crise financeira e econômica internacional apenas de leve afeta o declínio, cujas causas são eminentemente internas” (Cervo e Lessa 2014, 149). Cervo e Lessa (2014) reconhecem a importância do agrupamento BRICS na política internacional, da criação do Conselho de Defesa da UNASUL e do papel do Estado brasileiro desempenhado na CELAC, apesar disso, eles consideram não ter havido continuidade da política externa.

Outras autoras consideram que a política externa do governo Dilma deu prosseguimento ao que vinha sendo desempenhado desde o governo Lula, ainda que com menor intensidade (Saraiva 2014; Sousa 2016). Elas apontam que a política externa desenvolvida durante o governo Dilma deu continuidade no caráter ativo da política externa, ainda que tenha sido menos ativa. Segundo Saraiva

---

<sup>3</sup> O termo diplomacia presidencial foi cunhado por Danese (2017) para indicar que o chefe de governo teria se sobreposto ao Ministério das Relações Exteriores na formulação e execução da política externa. Parte-se da premissa de que o Itamaraty tem o controle decisório desta área que é, portanto, neste caso, considerada uma política de Estado.





(2014), o perfil de Dilma e Lula podem também ter influenciado este processo. Apesar disso, a autora acredita que a diminuição da taxa de crescimento do PIB no primeiro governo Dilma deve ser atribuída, de algum modo, à desvalorização internacional do preço das *commodities*.

Bastos e Hiratuka (2017), por seu turno, fazem um contraponto às perspectivas que atribuem grande parte do declínio na cena política internacional ao perfil da ex-presidenta. Os autores apontam que as características de Dilma teriam menor peso diante da conjuntura internacional e da posição do Estado brasileiro como um Estado dominado na estrutura de poder internacional, defendendo que

a bibliografia parece dar muita importância à postura pessoal da presidenta e pouca ao próprio contexto internacional, o que não é recomendável para a análise de um país que não é uma potência capaz de moldar o cenário em que opera. Segundo, porque é questionável que, até o breve segundo governo, Dilma tenha alterado profundamente os objetivos e as táticas da política externa brasileira (Bastos e Hiratuka 2017, 03).

Assim, a expansão da economia mundial na primeira década do século XXI teria privilegiado a inserção internacional brasileira via políticas Sul-Sul. Por sua vez, a desaceleração da economia mundial após 2008 teria prejudicado esse projeto (Bastos e Hiratuka 2017). Ainda segundo Bastos e Hiratuka (2017), o governo Dilma teria mantido uma postura “ativa e ativa” no projeto de inserção internacional do Brasil — exemplo disso seria a conduta do Estado brasileiro no que diz respeito às relações com os Estados Unidos, especialmente, em 2013, no episódio em que a ex-presidenta descobriu ser pessoalmente vítima de espionagem (bem como a Petrobras), resultando no cancelamento da viagem da então presidenta aos Estados Unidos.

Em suma, a bibliografia citada atribui o menor protagonismo brasileiro a dois elementos: à crise doméstica e ao cenário externo, e, divergem sobre o peso atribuído a cada um deles. Abordaremos esses aspectos com mais atenção na segunda seção deste texto. Para nós, a política externa dos governos PT caracteriza-se por uma *subordinação conflitiva*, isto porque as relações com o imperialismo não foram rompidas, apesar de a postura política ter sido conflitiva. As perguntas que o trabalho busca responder são: (i) qual a relação entre os interesses da grande burguesia interna e a política externa dos dois governos?; (ii) foi mantido um projeto de inserção internacional de *subordinação conflitiva*? (iii) como isso se refletiu nas relações sino-brasileiras, considerando tanto a





dinâmica e o conflito entre os dois Estados, e os interesses da grande burguesia interna brasileira? Nossa hipótese é que houve continuidade na política externa entre as duas administrações, refletindo assim em uma inserção de *subordinação conflitiva* face ao imperialismo estadunidense. Este aspecto conflitivo seria ainda reforçado pela aproximação do Estado brasileiro com o Estado chinês, a despeito desta relação ter gerado também conflitos seletivos no interior da grande burguesia interna brasileira, dada a sua composição multissetorial, que, especialmente, reunia, segundo Boito Jr. (2018), a indústria da transformação, o agronegócio, a mineração, as construtoras civis, entre outros segmentos.

Este artigo se insere no campo de análise da política externa (APEX), o qual busca considerar as dimensões da política doméstica frente à dimensão da política internacional. Esta área teve como um de seus principais autores Robert Putnam (2010), por meio da abordagem conhecida como “jogos de dois níveis”, cuja ideia é a de que setores internos (nível II, composto por grupos de interesse) têm poder de influenciar decisões e negociações que serão tomadas em âmbito internacional (nível I, formado por chefes de Estado e diplomatas). Concorda-se aqui com a ideia trazida por Putnam (2010) de que há uma intersecção entre os ambientes internos e externos. No entanto, tomamos como base a teoria marxista, baseada na obra de Nicos Poulantzas.

Van Apeldoorn (2017) e Teschke e Win-jones (2017) apontam que ainda há poucos estudos marxistas na área de análise de política externa. Teschke e Win-jones (2017) consideram que a teoria do Estado de Poulantzas, especialmente a ideia de autonomia relativa do Estado, pode ser um importante ponto de partida para esse campo de estudos. Van Apeldoorn (2017), por sua vez, considera fundamental a análise a partir das classes e frações de classe tanto no âmbito doméstico como para compreender a inserção internacional do Estado. Tendo isso em vista, este trabalho procura contribuir com as análises poulantzianas de política externa (Berringer 2015), promovendo reflexões a partir da relação de um Estado dependente, cuja história e posição política na cena internacional é bastante subordinada aos Estados Unidos.

Além da introdução e das considerações finais, o artigo conta com outras três seções. Na primeira, enunciamos dois conceitos elaborados pelo marxista Nicos Poulantzas: bloco no poder e burguesia interna. Na segunda, expomos, em linhas gerais, a política externa fomentada durante os governos Lula e Dilma. Na terceira, apresentamos as relações sino-brasileiras a partir dos interesses





e posições da grande burguesia interna brasileira. Assim, nesta última seção, buscamos compreender como, a despeito das assimetrias existentes, as relações entre o Estado brasileiro e o Estado chinês reforçam o caráter de *subordinação conflitiva* face ao imperialismo estadunidense e representam os interesses dessa fração de classe, apesar de existirem conflitos sociais no seu interior.

## **Classes sociais: burguesia interna e neodesenvolvimentismo**

Nicos Poulantzas destaca em *Poder político e Classes sociais* (1977) e *Classes Sociais no Capitalismo de hoje* (1978) a importância de considerar as dimensões políticas e ideológicas para as análises de classes marxista, isto porque, segundo o autor, não seriam apenas os aspectos econômicos que determinam a posição das classes ou frações de classes. Julgamos importante para esse artigo discorrer sobre dois conceitos trazidos pelo autor — bloco no poder e burguesia interna — e apresentaremos como eles são utilizados para analisar a política brasileira contemporânea.

Segundo o autor marxista, entende-se como bloco no poder a relação de unidade contraditória entre classes e frações de classes, organizadas pelo Estado em determinada conjuntura histórica. O bloco no poder não é estático, e se organiza através da hegemonia de uma classe ou fração de classe, que impõe unidade entre as classes e frações de classe. A fração hegemônica tem os seus interesses prioritariamente atendidos pela política do Estado (Poulantzas 1977).

Os fracionamentos de classe em formações sociais dependentes diante da internacionalização produtiva sob a hegemonia dos Estados Unidos, que marca a atual fase do imperialismo, é tratado por Poulantzas a partir de três clivagens: a) a burguesia nacional, que é uma “[...]fração autóctone da burguesia que, a partir de certo tipo e grau de contradições com o capital imperialista estrangeiro, ocupa, na estrutura ideológica e política, um lugar relativamente autônomo” (Poulantzas 1978, 76), podendo, em determinadas circunstâncias, construir alianças com as massas populares, como, por exemplo, durante os processos de libertação nacional de alguns Estados africanos e asiáticos; b) a burguesia interna que representa uma posição intermediária entre a burguesia compradora e a burguesia nacional, isto é, ela é “imbricada aos múltiplos elos de dependência aos processos de divisão internacional do trabalho e de concentração internacional do capital”, por isso,





“ela possui um fundamento econômico e uma base de acumulação próprios *ao mesmo tempo* não afetando a dominação do capital americano” (Poulantzas 1978, 77 e 78). Assim, apesar de dependente do capital imperialista, essa fração reivindica uma postura conflitiva em determinados momentos para concorrer e sobreviver diante daquele; c) a burguesia compradora, a qual “não tem base própria de acumulação do capital (...), [é] do ponto de vista, econômico, político e ideológico, enfeudada no capital estrangeiro” (Poulantzas 1978, 76), e, por isso, acaba sendo mera agente do capital imperialista estrangeiro no seio da formação social dependente.

Ao utilizar o aporte teórico poulantziano para interpretar os governos Lula e Dilma, Boito Jr. (2012, 18) destaca que essas administrações foram marcadas pela grande burguesia interna brasileira dirigindo o bloco no poder, deslocando o poder incontestado do capital financeiro nacional e internacional, cuja configuração era de burguesia compradora (Boito Jr. 2018). Para o professor, a grande burguesia interna no Brasil seria composta por setores do agronegócio, estatais, indústria, bancos e construção civil, sendo que esta aglutinação decorria da “reivindicação de favorecimento e de proteção do Estado na concorrência que elas empreendem com o capital estrangeiro” (Boito Jr 2012, 07). Durante as gestões de Lula e Dilma, o Estado contou ainda com o apoio do proletariado, do campesinato e da massa marginal, constituindo a “frente neodesenvolvimentista”<sup>4</sup>.

No que diz respeito à política externa executada durante os governos Lula e Dilma, apontamos que esta promoveu grandes mudanças face àquela realizada durante os governos de FHC, determinadas pelas mudanças no bloco no poder (Berringer 2015). Ao refletir os interesses da burguesia interna, a posição do Estado na cena política internacional transitou de *subordinação passiva* para *subordinação conflitiva* em relação ao imperialismo. Isso porque a política externa deve ser analisada a partir dos interesses e da hegemonia do bloco no poder; se a fração hegemônica é a burguesia compradora, a posição política do Estado na cena política internacional é de subordinação passiva, mas se a burguesia interna assume a direção das políticas estatais, o Estado assume uma postura de subordinação conflitiva, e se há a constituição de uma burguesia nacional em aliança com os setores populares, pode-se assumir uma postura anti-imperialista, que implica em rupturas políticas, o que acontece em processos de transição revolucionária

---

4 Boito Jr. (2018) usa o termo frente, ao invés de aliança ou coalizão, pois, segundo ele, o projeto neodesenvolvimentista carregaria em si certa instabilidade associada ao conflito social da distribuição de renda.





(Berringer 2015). Vejamos, na próxima seção, como se caracterizou a política externa brasileira nos governos Lula para então analisarmos os governos Dilma.

## **A política externa brasileira nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016)**

Durante os governos Lula, o Estado brasileiro buscou uma inserção internacional que ficou conhecida como “ativa e ativa”. Este termo, em alguma medida, decorreu da grande participação propositiva, via formação de coalizões com Estados dependentes, e “na postura crítica à assimetria de poder e das regras desiguais nas organizações internacionais” (Berringer 2015, 163). Essa aproximação com os Estados dependentes pautou-se por um discurso terceiro-mundista, utilizado para promover o multilateralismo e investiu-se em iniciativas de Cooperação Sul-Sul, cujo objetivo era o fomento de produção científica, tecnológica, o combate à fome e defesa da saúde coletiva. Além disso, destaca-se a ênfase conferida aos processos de integração sul-americanos, em especial, o fortalecimento do Mercosul e a criação da Unasul (Berringer 2015).

Mas, cabe lembrar que o Estado brasileiro manteve relações com os EUA: o presidente, inclusive, realizou 13 visitas ao país<sup>5</sup>. Defendemos que a PEB não alterou a posição do Estado brasileiro na estrutura de poder internacional, pois, não se tratava de uma política independente ou revolucionária e, a despeito de contradições pontuais e importantes, não houve ruptura com o imperialismo. Desse modo, cabe apontar as divergências entre o Estado brasileiro e os Estados imperialistas, entre elas destacam-se: o arquivamento do Protocolo 505 da Base de Alcântara no Maranhão, o “enterro” das negociações do acordo da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), o adiamento das negociações entre o Mercosul e a União Europeia e a criação do Conselho de Defesa Sul-americano. Assim, a partir do arcabouço poulantziano, denominamos este fenômeno como *subordinação conflitiva* (Berringer 2015).

A política externa dos governos Lula buscava refletir os interesses da frente neodesenvolvimentista dirigida pela grande burguesia interna brasileira, evidentes nas seguintes ações:

---

5 As viagens realizadas pelo ex-presidente Lula estão disponíveis em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-internacionais-1o-mandato/> > ; < [http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-internacionais-2o-mandato](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-internacionais-2o-mandato/) > . Acesso em: 01 nov. 2019.





(i) o apoio do Estado para a conquista de novos mercados para exportação de seus produtos e para a realização de investimentos diretos no exterior; (ii) a prioridade para os seus produtos e serviços nas compras do Estado e das empresas estatais e (iii) uma maior proteção do Estado para o mercado interno. Para nós, foi justamente por isso que os principais focos de atuação internacional do Estado brasileiro foram: (i) a ênfase nas relações Sul-Sul; (ii) a prioridade dada à América do Sul; (iii) a Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) e (iv) as negociações e o arquivamento da proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (Boito Jr e Berringer 2013, 34 e 35).

Percebe-se, desse modo, que a PEB dos governos Lula buscou a aproximação com os Estados dependentes a fim de beneficiar a grande burguesia interna brasileira, a qual pôde expandir negócios com estas formações sociais<sup>6</sup>. Nesse quadro, evidenciam-se as relações com o Estado chinês que detalharemos no próximo tópico.

Assim, nos governos Dilma nota-se uma continuidade das políticas de integração regional, de construção dos BRICS, e aproximação com o Estado chinês que garantiram maior poder de barganha ao Estado brasileiro em negociações internacionais, e aumentaram a margem de manobra do Estado em relação aos EUA. A exemplo disso podemos citar a expansão do Mercosul, por meio da entrada do Estado venezuelano em 2012 (após a suspensão do Estado paraguaio em função do golpe de Estado que destituiu o presidente Fernando Lugo) e da aprovação da entrada do Estado boliviano em 2015 (Bastos e Hiratuka 2017). Portanto, em oposição ao que foi defendido por Cervo e Lessa (2014), naquilo que concerne à relação com os empresários, Bastos e Hiratuka (2017) e Boito Jr. e Berringer. (2013) apontam que a política econômica dos governos Dilma teria dado continuidade à estratégia da inserção internacional iniciada nos governos Lula. E, nesse sentido, a política externa buscava privilegiar os interesses da burguesia interna brasileira, fração de classe que dirigia o bloco no poder do período (Boito Jr e Berringer 2013).

Cabe lembrar que, com apoio das associações empresariais, o governo Dilma buscou reduzir a taxa Selic (juro básico), o *spread* bancário e depreciar o real frente ao dólar. Estas medidas teriam sido implementadas com objetivo de estimular maior participação do setor industrial no PIB e elevar a exportação

---

<sup>6</sup> Para interpretações distintas das nossas a respeito da política externa dos governos Lula sugerimos ler: Cervo e Bueno (2008), Vigevani e Cepaluni (2011) e Spektor (2014).





de manufacturados<sup>7</sup>, o que pode ser visto como a tentativa de aprofundar o neodesenvolvimentismo. Bastos e Hiratuka (2017) enfatizam que:

O governo Dilma elevou barreiras comerciais e exigências de conteúdo nacional como contrapartida de acesso a subsídios fiscais e encomendas estatais, de modo a estimular o investimento direto externo em substituição de exportações oriundas de outros elos da rede produtiva das corporações transnacionais, na cadeia do petróleo, nos ramos de equipamentos militares, de comunicação e hospitalares, eletrônicos e automobilística (Bastos 2012b apud Bastos e Hiratuka 2017, 17).

É verdade que, a partir de 2012/2013, em meio a menores taxas de crescimento globais, e, em especial, com a redução do preço internacional das *commodities*, a economia brasileira, em posição dependente na divisão internacional do trabalho, começou a sentir maiores impactos<sup>8</sup>. Assim, a economia brasileira passou a apresentar menores taxas de crescimento, quando não um decréscimo no PIB como ocorrido em 2015 e 2016. Mas, defendemos que foi a partir das manifestações de 2013 que passou a ocorrer uma intersecção entre a crise econômica e política. Em outras palavras, foi a partir desse momento que setores da grande burguesia interna começaram a tecer críticas aos resultados da política econômica e da política externa do governo Dilma (Berringer e Reis 2018). Foi a partir do Golpe de 2016 que isso se tornou mais explícito: por exemplo a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Federação de Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) passaram a apoiar o acordo Mercosul-União Europeia e a Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ) não (Berringer e Forlini 2018).

Sustentamos então que não houve uma mudança relevante no projeto de inserção internacional brasileiro entre os governos Lula e Dilma, pois este não deixou de guardar relação com os interesses de partes da grande burguesia interna brasileira (Boito Jr e Berringer 2013; Bastos e Hiratuka 2017). Isto é, a estratégia desempenhada na política econômica, social e externa continuou pautada pela

---

7 Carvalho (2018) reconhece que a implementação destas medidas buscava atender parte do que chamamos de burguesia interna, referindo-se a estratégia como “Agenda FIESP”. A autora vê esta questão de modo negativo, pois, segundo ela, isto não levaria a um crescimento sustentado da economia brasileira. Em linhas gerais, o argumento da professora é o de que este crescimento teria como objetivo a exportação de produtos brasileiros e não mais um crescimento com foco no mercado interno. Contudo, conforme argumenta, os bens industrializados brasileiros não seriam capazes de competir com os provenientes de países asiáticos que têm custos menores.

8 Carvalho (2018) traz um dado importante acerca da queda expressiva das exportações brasileiras, de 11 % em 2010 para 0,3 % em 2012.





plataforma neodesenvolvimentista<sup>9</sup>. Contudo, reconhecemos que, com a existência dos impactos da crise doméstica e externa, parte desta fração de classe teria ficado insatisfeita com os resultados proporcionados pelas políticas de Dilma, assumindo uma posição crítica e se aliando à frente neoliberal ortodoxa que apoiou e se beneficiou do golpe de 2016. Os principais motivos para a perda do apoio dessa fração ao governo foram, como já apontado, o menor crescimento do PIB, reflexo da crise financeira internacional, além do aumento do número de greves e dos ganhos reais de salário dos trabalhadores. Isso levou, segundo Boito Jr. (2018), à ruptura da frente neodesenvolvimentista, fazendo com que parte da burguesia interna brasileira se aliasse à frente neoliberal ortodoxa, composta pela burguesia compradora (especialmente, composta pelo capital financeiro e capital externo) e pela alta classe média. Esses setores, que contaram ainda com o apoio da grande imprensa e com a ação do imperialismo, formaram a frente que dirigiu o golpe.

Assim, defendemos que a política externa de Dilma deu continuidade a uma estratégia de *subordinação conflitiva* presente desde o governo antecessor, através das iniciativas de integração regional e do BRICS. Contudo, é válido ressaltar que os resultados econômicos e políticos não foram tão expressivos quanto ao do período precedente. Vejamos agora como as relações com a China também favoreceram uma política externa *conflitiva* face ao imperialismo estadunidense durante o mandato de Dilma e qual o posicionamento da grande burguesia interna face às dinâmicas sino-brasileiras.

## As relações sino-brasileiras nos governos PT

No início dos anos 2000 houve maior aproximação nas relações sino-brasileiras tanto na perspectiva bilateral, quanto multilateral. Isso decorre das mudanças da política doméstica e externa dos Estados. No início do século XXI, o Estado chinês, com a ascensão de Hu Jintao ao cargo de presidente, deu continuidade em sua retórica de busca pela paz, estabilidade e uma política externa que teria como vetor o desenvolvimento, procurando se aproximar dos Estados dependentes, dentre eles, o Brasil (Sousa 2016). O Estado brasileiro, por seu turno, buscou uma inserção internacional que entendemos como “*subordinação*

---

9 Embora não tenha ocorrido grandes mudanças em termos de política externa entre os governos Lula e Dilma, é preciso apontar que, a partir do segundo governo de Dilma, com a entrada de Joaquim Levy no Ministério da Fazenda, há um gradativo desmonte da política econômica neodesenvolvimentista, via implementação do ajuste fiscal (Carvalho 2018).





*conflitiva*”. A política externa desse período permitiu que o Estado brasileiro buscasse a diversificação de parceiros e foi um instrumento necessário para o neodesenvolvimentismo.

Assim, em 2004, o Presidente Lula viajou à China ao lado de diversos empresários, governadores e ministros. Em seguida, o Estado brasileiro reconheceu a China como economia de mercado — esta decisão gerou e ainda gera muitas críticas por parte das entidades empresariais brasileiras<sup>10</sup> (Becard 2011). A respeito da viagem mencionada, Becard (2011) aponta que “acreditava o Brasil que a China estava em condições de contribuir com seu progresso, sobretudo por meio de investimentos na infraestrutura e da aquisição de produtos brasileiros” e “o saldo final da visita foi nove atos bilaterais e 14 contratos empresariais assinados” (Becard 2011, 37). Além disso, na ocasião, foi criada a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível Concertação e Cooperação (COSBAN), objetivando a construção de uma parceria de longo prazo que pudesse ser guiada pelos representantes de alto nível dos Estados — figurados na presença da então vice Primeira Ministra chinesa e do vice-Presidente brasileiro, José de Alencar. Este foi considerado um dos principais meios de coordenação nas relações sino-brasileiras. Desse modo, a partir do governo Lula, o Estado chinês passou a possuir caráter estratégico<sup>11</sup> para o Estado brasileiro, tanto do ponto de vista político (podendo ser, em determinados momentos, importante aliado em fóruns internacionais), quanto sob perspectiva econômica (uma vez que a China poderia ser um grande mercado para exportação e fonte de investimentos).

Como apontado, o Estado chinês, durante os anos 2000, aproximou-se dos Estados sul-americanos e africanos buscando matérias-primas e mercados para manter o seu crescimento econômico (Becard 2011). Em relação ao Brasil, cabe destacar alguns aspectos dos interesses chineses, os quais, segundo Becard, estariam associados a:

- i) explorar matérias-primas e recursos energéticos considerados necessários para dar prosseguimento à expansão da economia chinesa; ii) aumentar o lucro dos negócios chineses, seja por meio da venda de produtos com maior valor agregado, seja por meio do fornecimento de empréstimos a

---

10 As críticas ao reconhecimento do *status* de economia de mercado para a China têm sido promovidas sobretudo pela FIESP e pela CNI (Fiesp 2013; CNI 2016).

11 Utilizamos aqui o termo “estratégico” no sentido de política e economicamente importante. Mas deve-se apontar que formalmente o Estado brasileiro e o Estado chinês possuem uma Parceria Estratégica desde 1993, quando o Primeiro Ministro Zhou Rongji visitou o Brasil, e uma Parceria Estratégica Global desde 2012. Para saber mais, ver Biato Júnior (2010) e Sousa (2016).





brasileiros; iii) garantir a presença chinesa no mercado brasileiro e, por meio deste, no mercado sul-americano, considerado cada vez mais competitivo, restritivo e protegido por altas tarifas de importação; iv) trocar informações na área de ciência e tecnologia e adquirir tecnologias de ponta; v) utilizar a parceria como forma de diversificar os negócios chineses e aumentar o poder de barganha do país no cenário internacional, evitando dependência e assimetrias frente a outros parceiros (Becard 2011, 40).

Assim, desde 2009, a China tornou-se a maior importadora de insumos brasileiros, compostos majoritariamente por produtos básicos — 77% em 2008. Isso levou a balança comercial entre Brasil e China a apresentar assimetrias (a economia brasileira exporta mais bens primários e semimanufaturados para a RPC, enquanto o Estado da China mostra-se um importante exportador de bens manufaturados e com maior valor agregado)<sup>12</sup>. Isto posto, é preciso destacar que as relações econômicas entre estes Estados não se restringem à exportação brasileira de matérias-primas e às compras brasileiras de produtos industrializados produzidos na China. As relações sino-brasileiras são muito heterogêneas: o Estado chinês vem promovendo também grande quantidade de investimento estrangeiro direto (IED) no Brasil<sup>13</sup>. Cabe, no entanto, refletir qual o caráter de tais investimentos e quais seus benefícios. Becard (2011) aponta que “fez igualmente parte dos interesses chineses aumentar seus investimentos diretos, com vistas a garantir segurança energética, sustentabilidade de recursos e expansão de mercados externos” (Becard 2011, 40). Os IEDs estão presentes em setores como: automotivo, energia, siderurgia e na indústria eletrônica — como, por exemplo, as empresas chinesas na zona franca de Manaus no setor eletrônico, segmento no qual até 2006 foram investidos R \$396 milhões (Becard 2011).

Diante desse quadro, o Estado brasileiro criou, em 2008, com apoio de entidades empresariais, a “Agenda China”, com o objetivo de reduzir os desequilíbrios da relação comercial buscava, especificamente:

---

12 Tem sido cada vez mais comum discussões acerca da “atual inserção internacional do país [Brasil], de sua estratégia e de suas parcerias, assim como de suas potencialidades e fragilidades e, em especial sobre o próprio relacionamento com a China” (Oliveira 2016, 151). Há, assim, um amplo debate na economia política acerca da perda da participação da indústria na composição do PIB (Produto Interno Bruto). Oliveira (2016) discorda da tese acerca da qual a desindustrialização brasileira está diretamente associada às relações Brasil-RPC, como contraponto ele ressalta que há, na verdade, uma perda da competitividade brasileira face ao incremento da produtividade chinesa.

13 Segundo o CEBC (2019), os investimentos das empresas brasileiras no Brasil tiveram a seguinte evolução: 13,1 bilhões de dólares em 2010, 8 bilhões de dólares em 2011, 3,4 bilhões de dólares em 2012 e 2013, 1,7 bilhões de dólares em 2014, 7,4 bilhões de dólares em 2015, e 8,4 bilhões de dólares em 2016, 8,8 bilhões de dólares em 2017 e 3 bilhões de dólares em 2018.





i) aumentar o conteúdo tecnológico das exportações ao mercado chinês com produtos de maior valor agregado do que os já tradicionalmente exportados; ii) equilibrar de modo quantitativo e qualitativo a balança comercial sino-brasileira, por meio do aumento da exportação de produtos industrializados brasileiros; iii) incrementar as exportações brasileiras de produtos intensivos no uso de recursos naturais, atendendo ao crescimento da demanda por produtos que a China tem dificuldade em garantir autossuficiência e aproveitando a sazonalidade da produção; iv) aumentar a participação brasileira em missões, feiras e projetos específicos com a China, de modo a permitir o incremento de ações coordenadas entre parceiros de ambos os países. Foram igualmente contempladas pela Agenda iniciativas de atração de investimentos chineses para o Brasil, inclusive nas áreas de infraestrutura e logística (Barral 2008 apud Becard 2011)

Além disso, em 2010, foi aprovado o primeiro Plano de Ação Conjunta (PAC) para o período de 2010-2014, visando reduzir as assimetrias entre os dois Estados e melhor orientar suas relações bilaterais (Brasil 2010). Este plano foi assinado inicialmente por Lula, na ocasião em viagem à China, e Hu Jintao em 2009 (Becard 2011). Em 2014, o Presidente Xi Jinping esteve no País e, em 2015, o Primeiro-Ministro Li Keqiang:

Esses encontros oficiais indicam uma aproximação concreta entre ambos os governos e o amadurecimento das relações bilaterais, fortalecendo, inclusive, o setor empresarial. No marco da visita do Primeiro-Ministro, foram assinados 35 acordos entre instituições e empresas de ambos os países, cobrindo áreas que vão do setor agrícola à pesquisa em tecnologia espacial, dentre os quais cabe mencionar a constituição de um fundo bilateral para investimentos em infraestrutura e energia (CEBC 2016, 16).

Assim, vale ainda citar o surgimento do Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), desde 2004, o qual tem, em linhas gerais, como objetivo “aperfeiçoar o ambiente de comércio e investimento entre os países”. Este passou a ser oficialmente reconhecido pelos dois Estados em 2015 (CEBC 2018).

Na esfera multilateral, o Estado brasileiro buscou obter uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU, e, por isso, esperava obter apoio do Estado chinês e, por isso, reconheceu a China como economia de mercado. A despeito disso, o Estado chinês votou contra a proposta de reforma do CS das Nações Unidas e, conseqüentemente, contra a participação do Brasil como membro permanente (Becard 2011; Sousa 2016). Pouco tempo depois,





ambos deram início à criação do BRIC<sup>14</sup>, provavelmente uma das iniciativas mais importantes de política externa realizada durante o governo Lula. Segundo Stuenkel, o BRIC contribuiria para a construção de uma ordem internacional mais multipolar:

o termo BRIC deve servir à necessidade de cada país elevar seu *status* internacional como uma potência dinâmica e emergente com crescimento nos assuntos mundiais. ‘Os BRICs’ fornecem legitimidade e autoridade adicional, ao ajudar esses países a serem reconhecidos pelas potências desenvolvidas (...). Ser um membro dos BRICS implica um considerável grau de reconhecimento social — parcialmente fornecido pelos outros membros, mas também por analistas econômicos e formadores de opinião renomados — que podem aumentar o poder de barganha dos países (Stuenkel 2014, 91, tradução nossa)<sup>15</sup>.

Por fim, o que esta seção nos ajuda a perceber é que 1) o poder econômico chinês acabou também lhe proporcionando uma nova posição política na cena internacional (Becard 2011; Oliveira 2012; Clegg 2009 apud Sousa 2016), de modo que no início do século XXI a China passou “a dar maior importância para a ideia de cultivar um reconhecimento legítimo da sociedade internacional. O Estado passou a reconhecer mais abertamente que necessitava de aceitação externa” (Sousa 2006, 193). Por um lado, isso permitiu também que 2) o Estado brasileiro, resguardado no discurso de Sul Global da PEB do período, encontrasse no Estado chinês um parceiro na busca por construir um sistema internacional mais multipolar, o que colaborava também com o projeto de inserção internacional do governo Lula. No que diz respeito à burguesia interna, nota-se que 3) a despeito das assimetrias existentes, o governo Lula buscou atender os interesses dos setores exportadores que integravam a grande burguesia interna brasileira.

Nesse quadro, vemos um avanço das relações bilaterais e multilaterais durante os governos Dilma. No âmbito multilateral, destaca-se a maior institucionalização

---

14 Os Estados que integram o BRIC reuniram-se pela primeira vez em 2006 a margem da Assembleia Geral da ONU, a primeira cúpula entre os Estados realizar-se-ia apenas em 2009. Vale, no entanto, dizer que o termo surgiu em 2001 devido a fala do economista Jim O’Neill, do Goldman Sachs.

15 Do original: “the BRIC term may serve each country’s need to increase its international status as a dynamic and emerging power with a growing role in global affairs. ‘The BRICs’ provides additional legitimacy and authority, helping these countries to be recognized by the established powers as having those attributes. Being a BRICs member implies a considerable degree of social recognition—partly provided by the other members but also by prestigious economic forecasters and opinion makers—that might enhance each country’s bargaining power” (Stuenkel 2014, 91).





dos BRICS que teve como origem a entrada do Estado sul-africano em 2011 e a criação do Arranjo de Contingente de Reservas (ACR) e do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) — conhecido como “Banco dos BRICS”, na VI Cúpula do grupo em Fortaleza, em 2014. A entrada formal da África do Sul no então BRIC foi de importante valia para a expansão política e a Cooperação Sul-Sul, contribuindo para reforçar o discurso de construção de uma ordem internacional multilateral.

De acordo com Vasconcelos (2018), a criação do ACR e do NBD “[...] não apenas serviria para atender as demandas particulares dos Estados-membros, mas cumpriria também a função de servir como exemplos da visão dos BRICS para a constituição de uma nova arquitetura das finanças internacionais” (Vasconcelos 2018, 147). Mesmo representantes da frente neoliberal no Brasil, como Marcos Troyjo<sup>16</sup>, concordam com a importância do BRICS para a construção de uma ordem mais multipolar. Troyjo aponta que o agrupamento colabora com a criação de ferramentas de governança internacional, ao institucionalizar-se via NBD<sup>17</sup>. Por isso, o autor destaca que as novas instituições do BRICS representam um processo de *subordinação conflitiva* face às instituições de Bretton Woods, uma vez que não rompem com essas, mas tampouco associam-se passivamente a elas (Vasconcelos 2018).

O ACR seria uma espécie de “fundo monetário do NBD”, que conta com um montante de reservas no valor de US\$100 bilhões, as quais podem ser utilizados em caso de crises de liquidez e/ou de pressões no balanço de pagamentos — o valor foi aportado pelos Estados que compõem o BRICS. É preciso ainda dizer que, para ter acesso a 70% dos recursos do ACR, é necessário que o Estado requerente tenha em curso um acordo com o FMI, caso contrário o acesso será reduzido a apenas 30% do montante. Ainda que criado pelos cinco membros do BRICS, o NBD prevê em sua resolução empréstimos para outros Estados dependentes e também a adesão de novos membros nos médio e longo prazos, desde que estes sejam membros da ONU (NBD, 2014, 2017). Segundo o acordo assinado em Fortaleza, os aportes do Banco serão direcionados para a iniciativa pública ou privada, com objetivo de financiar projetos que propiciem desenvolvimento sustentável e de infraestrutura: energia renovável, transporte, saneamento básico e irrigação (NBD, 2014). Assim, os empréstimos são concedidos mediante a

---

16 Marcos Troyjo era, no período, representante do Brasil na direção do NBD (EBC, 2020).

17 Argumento defendido no programa Roda Viva, em 29/02/2019. Disponível em: <[https://tvcultura.com.br/videos/52124\\_roda-viva-marcos-troyjo-29-02-2016.html](https://tvcultura.com.br/videos/52124_roda-viva-marcos-troyjo-29-02-2016.html)> Acesso em: 20 nov. 2019.





apresentação de projetos (Vasconcelos 2018). Por isso, este autor destaca que a criação de tais mecanismos estava ligada aos interesses da grande burguesia interna brasileira.

Bastos (2017) e Singer (2016) chamam atenção para o fato de que, já no primeiro mandato de Dilma, houve uma crescente postura defensiva de segmentos industriais face à concorrência chinesa, como se pode ler na Carta da Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ) ao Ministro da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior em 2011:

[...] em janeiro/2011, tivemos uma audiência com V. Excelência, [...] oportunidade em que pudemos apresentar-lhe um “livro azul”, que continha 814 (oitocentas e quatorze) NCM’s que apresentavam sérios problemas de competitividade em relação às importações vindas de todos os lugares do mundo, mas principalmente da China. Naquela ocasião, demonstramos à V. Excelência que as máquinas e equipamentos vindas da Europa custavam cerca de 40% menos que as nacionais e, no caso específico da China, a diferença de preço era de 5 a 10 vezes.

Ocorre que, passados 11 meses, não foi implementada nenhuma medida concreta, que pudesse diminuir a assimetria existente entre os fabricantes de máquinas e equipamentos nacionais e importados. Com a crise na Europa e nos E.U.A, a situação se agravou ainda mais e continuamos a ser invadidos por manufaturados vindos de todo o mundo, mas principalmente da China [...] (ABIMAQ, 2011).

Em 2016, a CNI seguiu reticente à concorrência chinesa:

A forte presença chinesa impactou, principalmente, os setores eletrônicos, máquinas e equipamentos, calçados, vestuário e têxtil. Abijaodi explicou que, nos eletrônicos, o coeficiente de importação do Brasil para a China aumentou de 3,4% para 17,6% entre 2012 e 2015. Para o setor vestuário, subiu de 1,1% para 7,5%. O coeficiente de importação mede a participação do insumo importado na produção (CNI, 2016).

Neste período, a entidade também expressou sua oposição ao reconhecimento do *status* de economia de mercado para a China, justificando que a interferência estatal sobre as empresas seria muito alta (Época, 2016). Esse cenário também se refletiu para as relações com a América do Sul. Nas palavras de Bastos:

as exportações de manufaturados sofreram indiretamente com a deflação das commodities por conta da crise de seus principais mercados na América do Sul. Nesses mercados declinantes, como vimos, as exportações brasileiras





enfrentaram a concorrência crescente de exportações chinesas e dos países de origem das filiais instaladas no Brasil. A perda de participação nos mercados em desaceleração na América do Sul ajuda a explicar o declínio do entusiasmo da indústria brasileira e, em particular, da FIESP em relação à integração comercial sul-americana valorizada pelos governos liderados pelo PT (Bastos 2017, 26)<sup>18</sup>.

Mas, ao mesmo tempo, a Fiesp (2012), no documento “Panorama China” manifestou preocupação com a desaceleração econômica pós 2008, e o possível impacto das exportações brasileiras para lá. A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG) afirmam a necessidade de aprofundamento e expansão das relações com o Estado asiático, dado que as exportações brasileiras de soja e carne tiveram esse como o destino prioritário<sup>19</sup>, reivindicam o estabelecimento de uma parceria estratégica em políticas de segurança alimentar, abastecimento e de inovação agropecuária. Assim, elencaram as seguintes propostas ao Estado brasileiro (CNA, 2018, 69):

- Estabelecer Acordo de Facilitação de Comércio para eliminar entraves burocráticos entre os dois países.
- Formular Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI);
- Firmar Acordo de Cooperação para Assistência Técnica e Profissional aos produtores rurais e intercâmbio de pesquisadores.
- Assinar Acordos Regulatórios para melhorar a transparência e dar celeridade ao processo de análise de registro de eventos Organismos Geneticamente Modificados (OGM)
- Harmonizar as regras de rotulagem entre as distintas províncias chinesas e o Brasil.

Em documento publicado em 2016, o CEBC avalia os investimentos chineses em 2014-2015, tendo em vista a nova posição da China na economia mundial:

O Brasil, naturalmente, faz parte dessa nova fase de investimentos chineses — seja por estar incluído em operações de grandes multinacionais, seja pelas nossas características, dadas pelas atuais circunstâncias do País, pelas

---

<sup>18</sup> Isso se deve, em grande parte, aos compromissos do Mercosul em torno da Tarifa Externa Comum, que acaba sendo um empecilho para que os Estados firmem acordos com Estados fora do bloco de maneira unilateral. Isso apareceu em diversas críticas e manifestações das associações de representantes da burguesia interna brasileira, que passaram a dizer que o Mercosul não pode ser um entrave para as negociações internacionais do Estado brasileiro.

<sup>19</sup> Em 2016, as exportações brasileiras para a China acumularam o montante de 36,6 bilhões de dólares, sendo que 14,2 bilhões foram de soja (aproximadamente 37% das exportações do total das exportações Brasil-China naquele ano) e 1,5 bilhões de carne bovina.





oportunidades de investimentos, especialmente em infraestrutura, e pelo atrativo vindo da oferta de recursos naturais, atualmente concentrado em alimentos (CEBC, 2016, 7).

Percebe-se, assim, que o CEBC e a Agenda China buscam atender aos interesses de setores da burguesia interna brasileira, e reconhecem que as relações Brasil-China têm se concentrado mais em investimentos do que no comércio, com destaque para a área de energia, eletrônicos e automotivos (CEBC, 2016). A CNI também mostra-se favorável à concessão de investimentos estrangeiros diretos por parte da RPC ao Brasil. Carlos Abijaodi, diretor de Desenvolvimento Industrial da entidade, aponta que: “A agenda da indústria para a China tem três pontos: aumentar o acesso dos produtos brasileiros no mercado chinês, fomentar os investimentos de empresas chinesas em projetos estratégicos no Brasil e manter os instrumentos de defesa comercial” (CNI, 2016). Dessa forma, podemos inferir que, apesar de setores da grande burguesia interna brasileira serem contrários ao reconhecimento da China como economia de mercado e requererem do Estado brasileiro a proteção em relação às importações chinesas que ameaçam a indústria, buscam, ao mesmo tempo, aproveitar dos grandes aportes chineses que podem beneficiá-la — especialmente, a recepção de investimentos voltados para a infraestrutura, e o acesso ao mercado chinês para exportações de brasileiras, sobretudo, de produtos básicos.

## Conclusão

Ao analisar a política externa nos governos do PT, percebe-se que esta representou os interesses da grande burguesia interna brasileira. Defendemos, no decorrer deste texto, que as diretrizes da PEB de ambos governos foi a mesma, dada a ênfase na integração regional e o aprofundamento da relação com o Estado chinês. No entanto, reconhecemos que, de algum modo, os resultados econômicos não foram tão positivos. Atribuímos a diferença nos resultados a dois fatores: a desaceleração da economia internacional após a crise de 2008; e, em segundo lugar, destacamos o fato de que o governo enfrentou uma crise política nacional que levou ao golpe de Estado de 2016.

Dessa maneira, defendemos que houve um processo de continuidade da estratégia da política externa brasileira (PEB) nos dois governos. Naquilo que diz





respeito às relações sino-brasileiras, é preciso apontar que tais relações tiveram caráter estratégico em âmbito político nos governos Lula e Dilma, sobretudo via a criação do BRICS, do ACR e do NDB.

Em suma, percebe-se que o governo Dilma, especialmente durante seu primeiro mandato, buscou apoiar a burguesia interna, dando continuidade à frente neodesenvolvimentista constituída nos governos Lula. No caso da China, apesar de o governo brasileiro manter o *status* de economia de mercado, o que desagradava partes da burguesia interna, nota-se também que houve continuidade das iniciativas que procuraram aprofundar as relações bilaterais e garantiram aumento das exportações de *commodities* para a China. Assim, defendemos que os interesses da burguesia interna continuaram a ter reflexos no projeto de inserção internacional do Estado brasileiro, a despeito das contradições em relação ao comércio bilateral. Isso porque os diferentes setores da burguesia interna brasileira parecem concordar com o aumento do investimento externo chinês no Brasil. Diante disso, acredita-se ser válido apontar que a política externa de Dilma tenha dado continuidade a um projeto de *subordinação conflitiva*, que permitiu o aumento da margem de manobra do Estado brasileiro em relação aos Estados Unidos.

## Referências

- ABIMAQ. [Carta ao MDIC:] *Agravamento da competitividade da indústria de transformação frente aos concorrentes internacionais*. 2011a. Disponível em < <http://www.abimaq.org.br/site.aspx/Detalhe-Palavra-do-Presidente-nova?DetalheClipping=47eCodigoClipping=53> > . Acesso em: 02 de setembro de 2020.
- Bastos, Pedro Paulo Zahluth; Hiratuka, Celso. *A política econômica externa do governo Dilma Rousseff: comércio, cooperação e dependência*. Campinas: Unicamp, 2017. (Texto para Discussão, n. 306)
- Bastos, Pedro Paulo Zahluth. ASCENSÃO E CRISE DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF E O GOLPE DE 2016: PODER ESTRUTURAL, CONTRADIÇÃO E IDEOLOGIA. *Rev. econ. contemp.*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, e172129, 2017.
- Biblioteca Presidência da República. *Luiz Inácio Lula da Silva: Viagens internacionais — 1º mandato*. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-internacionais-1o-mandato/> > . Acesso em: 09 nov. 2019.





- Biblioteca Presidência da República. *Luiz Inácio Lula da Silva: Viagens internacionais — 2º mandato*. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-internacionais-2o-mandato> > . Acesso em: 09 nov. 2019.
- Becard, Danielly Silva Ramos. O QUE ESPERAR DAS RELAÇÕES BRASIL-CHINA? *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 19, n., p. 31-44, nov. 2011.
- Berringer, Tatiana. *A Burguesia Brasileira e a Política Externa nos Governos FHC e Lula*. Curitiba, Editora Appris, 2015.
- Berringer, Tatiana e Reis, Cristina. *Inserção externa decadente e estrutura produtiva dependente. Associação Brasileira Keynesiana*, 2018 (artigo).
- Berringer, Tatiana e Forlini, Luana. CRISE POLÍTICA E MUDANÇA NA POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO TEMER: CONTRADIÇÕES NO SEIO DA BURGUESIA INTERNA BRASILEIRA. *Revista Conjuntura Austral: journal of global south*, Porto Alegre, p. 5-19, 2018.
- Biato Júnior, O. *A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (1993-2006)*. Brasília: FUNAG, 2010.
- Boito Jr., Armando. *As bases políticas do neodesenvolvimentismo*. Fórum de Discussão FGV. 2012.
- Boito Jr., Armando e Berringer, Tatiana. Classes Sociais, Neodesenvolvimentismo e Política Externa nos governos Lula e Dilma. *Revista de Sociologia e Política* V. 21, N° 47. 2013.
- Boito Jr, Armando. *Reforma e Crise Política no Brasil: os Conflitos de Classe nos Governos do PT*. 1ª edição. São Paulo: Editora UNICAMP/Editora UNESP, 2018.
- Brasil. *Agenda China: Ações Positivas para as Relações Econômico-Comerciais Sino-Brasileiras*. 2008. Disponível em: < <http://www.cebc.org.br/sites/default/files/agenda-china.pdf> > . Acesso em: 04 nov. 2019.
- Carvalho, Laura. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.
- CEBC. *Investimentos chineses no Brasil (2014-2015)*. 2016. Disponível em: <https://cebc.org.br/2017/07/12/investimentos-chineses-no-brasil-2014-2015/>. Acesso 02 de set. de 2020.
- CEBC. *Investimentos chineses no Brasil (2017)*. Rio de Janeiro: Não se aplica, 2018. Disponível em: < <https://cebc.org.br/2018/12/11/investimentos-chineses-no-brasil-2017/> > . Acesso em: 30 ago. 2020.
- CEBC. *Investimentos chineses no Brasil (2018)*. Rio de Janeiro: Não se aplica, 2019. Disponível em: < <https://cebc.org.br/2019/09/23/investimentos-chineses-no-brasil-2018-o-quadro-brasileiro-em-perspectiva-global/> > . Acesso em: 30 ago.2020.
- Cervo, Amado Luiz e Bueno, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 3ª edição. Brasília: Editora UnB, 2008.





- Cervo, Amado Luiz e Lessa, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, Dez. 2014.
- CNA. O futuro é agro (2018-2013). 2018. Disponível em: < <https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/Plano-de-Estado-Completo-21x28cm-WEB-12-09.pdf> > . Acesso em: 09 set. 2020.
- CNI. Brasil precisa atrair investimento chinês para infraestrutura, diz diretor da CNI. *Agência de Notícias CNI (Posicionamento)*. São Paulo, 29 ago. 2016. Disponível em: < <https://noticias.portaldaindustria.com.br/posicionamentos/brasil-precisa-atrair-investimento-chines-para-infraestrutura-diz-diretor-da-cni/> > . Acesso em: 15 nov. 2019.
- Cornetet, João Marcelo Conte. A POLÍTICA EXTERNA DE DILMA ROUSSEFF: CONTENÇÃO NA CONTINUIDADE. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 5, n. 24, p. 111-150, 2014.
- Danese, Sergio. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. 2ª edição. Brasília: FUNAG, 2017.
- FIESP. *China não é uma economia de mercado, diz FIESP*. 2010. Disponível em: < <https://www.fiesp.com.br/noticias/china-nao-e-uma-economia-de-mercado-diz-fiesp/> > . Acesso em: 20 nov. 2019.
- FIESP. *Panorama China*. 2012. Disponível em: < <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/panorama-china/> > . Acesso em: 20 nov. 2019.
- EBC. *Marcos Troyjo é eleito presidente do banco dos BRICS*. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-05/marcos-troyjo-e-eleito-presidente-do-banco-do-brics>. Acesso em: 31 ago. 2020.
- Época. *Com economia de mercado na China, Brasil pode perder até 66 mil empregos por ano, diz CNI*. 2016. Disponível em: < <https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2016/12/com-economia-de-mercado-na-china-brasil-pode-perder-ate-66-mil-empregos-por-ano-diz-cni.html> > . Acesso em: 20 nov. 2019.
- NBD (NEW DEVELOPMENT BANK). *NDB's General Strategy: 2017 — 2021*. Xangai, 30 de junho de 2017. Disponível em: < <https://www.ndb.int/about-us/strategy/strategy/> > . Acesso em: 19 dez. 2019.
- NBD (NEW DEVELOPMENT BANK). *Agreement on the New Development Bank*. Fortaleza, 15 de julho de 2014. Disponível em: < <https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf> > Acesso em: 06 fev. 2019.
- Oliveira, Henrique Altemani de. Brasil e China: uma parceria predatória ou cooperativa? *Tempo do Mundo*, V. 2, N. 1 — Jan. 2016.
- Poulantzas, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1977.
- Poulantzas, Nicos. *Classes sociais no capitalismo de hoje*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.





- Putnam, Robert. Diplomacia e política doméstica: a lógica do jogos de dois níveis. IN: *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, nº 36, pp. 147-174, jun 2010.
- Saraiva, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Relações Internacionais* [online]. 2014, n. 44, pp. 25-35.
- Singer, André. A (falta de) base política para o ensaio desenvolvimentista. In: Singer, André; Loureiro, Isabel (Org.). *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?* São Paulo: Boitempo, 2016. p. 21-55.
- Sousa, Ana Tereza Lopes Marra de. *RELAÇÕES BRASIL-CHINA: INTERESSES, QUESTÕES E RESULTADOS*. 2016. 353 f. Tese (Doutorado) — Curso de Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais, Unesp, Unicamp e Puc-sp, São Paulo, 2016.
- Spektor, Mathias. *O projeto autonomista na política externa brasileira*. In: Aristides Monteiro Neto. (Org.). *Política Externa, Espaço e Desenvolvimento*. 1ed. Brasília: Ipea, 2014, v. 3, p. 17-58.
- Stuenkel, Oliver. Emerging Powers and Status: The Case of the First BRICs Summit. *Asian Perspective*, Vol. 38, p. 89–109, abr. 2014. Trimestral.
- Teschke, Benno e Wyn-Jones, Steffan. Marxism in Foreign Policy. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press, Online Publication, 2017.
- Troyjo, Marcos. Entrevista no Programa Roda Viva da TV Cultura. São Paulo, 2016. Disponível em: < [https://tvcultura.com.br/videos/52124\\_roda-viva-marcos-troyjo-29-02-2016.html](https://tvcultura.com.br/videos/52124_roda-viva-marcos-troyjo-29-02-2016.html) > . Acesso em: 15 nov. 2019.
- Van Apeldoorn, Bastiaan. Estratégia geopolítica e hegemonia de classe: para uma análise materialista-histórica de política externa. *Plural*, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 135-160, 2 dez. 2017. Universidade de São Paulo, Agência USP de Gestão da Informação Acadêmica (AGUIA).
- Vasconcelos, Jonnas Esmeraldo Marques de. *Brics: agenda regulatória*. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- Vigevani, Tullo, Cepaluni, Gabriel. *A política externa brasileira: busca de autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.





# A reprimarização das exportações brasileiras em perspectiva histórica de longa duração

## *The reprimarization of Brazilian exports in a long-term historical perspective*

DOI: 10.21530/ci.v15n3.2020.1029

Victor Tarifa Lopes<sup>1</sup>

### Resumo

As exportações brasileiras vêm passando por um processo denominado “reprimarização”, no qual as exportações de produtos primários passaram a superar as de produtos manufaturados. As principais análises apontam para causas de curta duração, sejam elas endógenas, como políticas cambiais, ou externas ao Brasil, como o efeito chinês no “boom” das commodities. Procurando contribuir para o debate sobre esse fenômeno, o presente artigo busca identificar o comportamento das exportações brasileiras na longa duração, resgatando dados estatísticos do comércio internacional de 1808 até 2019, tendo como cenário a histórica inserção periférica do Brasil na Divisão Internacional do Trabalho desde o período colonial, condicionando a economia-política brasileira para a especialização em produtos primários de menor valor agregado. Com isso, constatou-se que a especialização em produtos primários nas exportações do Brasil tem sido a regra desde 1808, sendo a exceção o período de 1979 a 2009, quando o país exportou percentualmente mais produtos manufaturados, retornando para o padrão primário-exportador e permanecendo assim até a atualidade.

**Palavras-chave:** Reprimarização; Comércio internacional brasileiro; Economia Política dos Sistemas-Mundo.

#### Copyright:

• This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.

• Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.



1 Pesquisador bolsista CAPES, na área de concentração de Economia Política Internacional. Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Santa Catarina, Brasil. Pesquisador associado do grupo de pesquisa “Economia Política, Relações Internacionais e Desenvolvimento”, da Universidade Federal da Grande Dourados. (victor.tarifa.lopes@gmail.com). ORCID: <<https://orcid.org/0000-0003-4371-9237>>

Artigo submetido em 09/12/2019 e aprovado em 10/08/2020.





## Abstract

Brazilian exports have been going through a process called “reprimarization”, in which exports of primary products outnumbered exports of manufactured goods. The main analyzes point to short-term causes, whether they are endogenous, such as exchange rate policies, or external to Brazil, such as the Chinese effect on the commodity “boom”. Seeking to contribute to the debate on this phenomenon, in this article, we sought to identify the behavior of Brazilian exports in the long term, retrieving statistical data from international trade from 1808 to 2019, taking as a backdrop the historical peripheral insertion of Brazil in the International Labor Division since the colonial period, conditioning the Brazilian political economy to specialize in primary products with lower added value. As a result, it was found that specialization in primary products in exports from Brazil has been the rule since 1808, with the exception being the period from 1979 to 2009, when the country exported more manufactured products, returning to the primary-exporting pattern and remaining so until today.

**Key-words:** Reprimarization; Brazilian international trade; Political Economy of World-Systems.

## Introdução

Nas últimas duas décadas, além de grande aumento no volume e no valor, o comércio externo do Brasil também se modificou qualitativamente. As exportações passaram a ser majoritariamente compostas por produtos primários de menor valor agregado e menor rentabilidade, caracterizando um movimento comumente denominado de reprimarização das exportações.

O debate sobre as causas de tal fenômeno tem se concentrado em aspectos de curta duração, sejam eles nacionais ou internacionais. O contato com a bibliografia permite dividir as interpretações em quatro categorias: a) análises que enfatizam aspectos nacionais relativos à reprimarização, com ênfase nas questões sobre a desindustrialização brasileira, o comportamento da taxa de câmbio e doença holandesa no Brasil. Aqui destacam-se autores de distintas matrizes teóricas como Bresser-Pereira (2010a; 2010b) Marconi (Bresser-Pereira e Marconi, 2009; 2010), Cano (2012), Sampaio (2013), entre outros; b) análises que enfatizam aspectos externos que acarretam a reprimarização, com destaque para o papel da China e do Leste Asiático na conjuntura internacional do século XXI, e os constrangimentos provindos da ascensão chinesa (e.g., Cunha, Lelis e Fligenspan, 2013; Barbosa, 2011; Medeiros e Cintra, 2015); c) reprimarização





como consequência da relação entre Estado e Agronegócio e das políticas públicas empregadas no sentido de priorizar a produção primária em detrimento de outros setores, culminando em um projeto de poder em termos hegemônicos que se retroalimenta para sua própria perpetuação (Delgado, 2010, 2012, 2013); d) análises que tomam a reprimarização como uma tese equivocada, dado o grau de sofisticação produtiva hoje envolvido na produção de commodities e o elevado Índice de Vantagem Comparativa Revelada (e.g., Nakhado e Jank, 2006).

Por mais diversas que sejam, nota-se um ponto comum à bibliografia consultada: o lapso temporal. Todas as análises adotam a curta duração, ou seja, um espaço temporal de duas a, no máximo, três décadas. Em geral, o período temporal coberto se estendeu do pós-Guerra Fria até o final da década de 2000, ou meados da década de 2010. Com algumas exceções, a década de 1980 também é analisada.

Considerando que o alargamento dos horizontes temporal e espacial de qualquer fenômeno revela novos aspectos do mesmo, o presente trabalho se utiliza da ideia braudeliana de que o tempo histórico pode ser segmentado em tempo curto, tempo conjuntural e tempo estrutural, trabalhando também com a perspectiva analítica criada por Immanuel Wallerstein (1974; 1979), denominada Economia Política dos Sistemas-Mundo (EPSM). Sob estas lentes conceituais, a reprimarização, como é demonstrada adiante, deixa de ser um fenômeno surpreendente.

Os elementos conceituais foram mobilizados para analisar os dados oficiais sobre comércio exterior, disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)<sup>2</sup> para o período de 1808 a 2019. Esses dados também são utilizados para calcular os Coeficientes de Gini e Gini-Hirschman, que permitem mensurar o grau de concentração da cesta de exportações brasileiras em período mais recente (a partir de 1997). Trabalha-se, assim, com a seguinte pergunta: qual é o comportamento das exportações brasileiras de 1808 a 2019, i.e., na longa duração?

Essa metodologia sustenta o argumento central, a saber: a especialização primária do Brasil em seu comércio exterior não é um fenômeno recente, e sim um processo que perdura há, pelo menos, dois séculos, sendo a recente conjuntura de “reprimarização” nada mais do que o regresso ao padrão “normal” de comércio brasileiro. Com isso, argumenta-se que o comportamento encontrado evidencia inserção periférica do Brasil na Divisão Internacional do Trabalho (DIT), através

---

2 Incorporado como pasta do Ministério da Economia, criado em 2019.





da exportação de produtos primários, o que, ao se reproduzir por um longo período, condicionou o atual perfil produtivo e comercial do país.

Importante frisar que o artigo não visa realizar uma ampla revisão bibliográfica ou esgotar todas as possíveis interpretações causais do problema em questão. O objetivo é trazer novos elementos explicativos sobre a reprimarização, contribuindo para o debate sobre o tema sem negar a relevância de outras interpretações.

Tem-se como axioma uma economia-mundo estratificada hierarquicamente em Centro, Semiperiferia e Periferia, e organizada pela DIT, com “papéis” específicos “condicionados” (por pressões políticas, de mercado, ou até mesmo por inovações) entre os Estados, que se especializam em cadeias produtivas globais, de acordo com a geopolítica da época (Wallerstein, 2004). Ao longo do tempo, a expansão do moderno sistema-mundo se deu através de hegemonias políticas sob a liderança de diferentes Estados e grupos de capitalistas, que em grande medida condicionaram os padrões das relações internacionais, consolidando estruturas históricas. Diante de tais premissas, analisa-se a reprimarização das exportações brasileiras, tendo em conta que a mesma ocorreu dentro de um sistema hierárquico, com o Brasil na posição de nação periférica na maior parte do período analisado, respondendo ao papel de fornecedor mundial de commodities ao longo de mais de dois séculos, enraizando padrões de produção, mentalidades e comércio.

Além dessa introdução, o artigo possui mais três seções. Na próxima, são analisados os dados de comércio internacional brasileiro de 1808 até 2019, sendo ainda aplicado os coeficientes para mensurar a concentração no intervalo de 1997 a 2019<sup>3</sup>, vinculando as mudanças ocorridas na pauta exportadora com eventos da economia-mundo capitalista. Na seguinte seção, é realizado um debate entre a perspectiva adotada no artigo com as principais correntes de pensamento sobre o desenvolvimento brasileiro. Por último, são tecidas as conclusões.

## **O comportamento das exportações brasileiras na longa duração (1808–2019)**

Esta seção analisa o comportamento das exportações brasileiras na longa duração, e utiliza como instrumental teórico-analítico a Análise dos Sistemas-Mundo e a categoria de tempo estrutural de Braudel (1998; 2009). Para

---

<sup>3</sup> De forma subsidiária, com os dados mais recentes. Ressalta-se que embasamento empírico dos argumentos desenvolvidos recai majoritariamente sobre as estatísticas descritivas da longa duração.





tanto, são analisados dados desde 1808, considerado o marco zero do comércio exterior brasileiro, até 2019. A comprovação empírica do argumento de que o atual padrão brasileiro de comércio exterior apresenta o mesmo perfil de “classe de produtos” encontrado nos séculos XIX e XX se dará através da tabulação e análise de dados oficiais, e também com a aplicação dos coeficientes de Gini e Gini-Hirschman no período de 1997 a 2019. Enfatiza-se aqui a expressão “classe de produtos” e não “perfil tecnológico”, pois ainda que a prevalência de commodities agrícolas na pauta exportadora seja verificável em relação a bens de capital e bens de consumo duráveis, o perfil tecnológico não pode ser considerado estanque sob nenhuma hipótese, sobretudo devido às transformações tecnológicas existentes no histórico da agricultura empresarial do Brasil, fruto principalmente de políticas públicas de investimento industrial (Hopewell, 2016).

Não obstante a excelência da base de dados disponíveis no MDIC<sup>4</sup>, formulada em parceria com a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX), alguns problemas metodológicos foram encontrados. O primeiro, e que requer mais atenção, é a classificação. Uma vez que todos os sistemas de classificação de produtos foram criados a partir da década de 1950, usá-los para hierarquizar os produtos anteriores a este ano sempre produzirá distorções. O Sistema Harmonizado, por exemplo, foi criado em 1983. A classificação da United Nations Commodity Trade Statistics Database (UN COMTRADE) surgiu na década de 1980. E o sistema de classificação mais antigo, do próprio MDIC, classifica os produtos em manufaturados, semimanufaturados e primários a partir de 1950. Por ser a mais antiga, esta última metodologia foi escolhida, tendo sido os produtos exportados desde o início do século XIX agrupados em uma dessas três categorias (primários, manufaturados e semimanufaturados).

Conforme nota metodológica elaborada pela Subsecretaria de Inteligência e Estatística de Comércio Exterior, vinculada à Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) e ao Ministério da Economia (Brasil, 2020b), as mercadorias são classificadas por fator agregado, divididos em básico ou industrializado, sendo este subdividido em semimanufaturado e manufaturado. Produtos básicos são commodities que possuem características semelhantes ao estado em que são achados na natureza, com baixo grau de elaboração, a exemplo de minérios brutos e soja em grãos. Por sua vez, produtos industrializados são aqueles que sofrem transformação qualitativa, e os semimanufaturados aqueles que ainda

---

4 O MDIC fez uso de múltiplas fontes de dados: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE); Ministério da Fazenda, Serviço e Estatística Econômica e Financeira; Banco do Brasil; Banco Central; Alice Web.





necessitarão passar por mais algum processo produtivo para então alcançarem a forma definitiva de uso. Um exemplo de semimanufaturado, envolvendo um produto agrícola, seria o óleo de soja bruto, alcançando a forma de manufaturado como óleo de soja refinado (Mandarino, 2001). Importante notar que tanto a agropecuária, como a indústria de transformação e a indústria extrativa podem possuir produtos que se enquadram em qualquer um dos fatores agregados.

A segunda dificuldade se refere aos períodos históricos, pois, uma atividade primária da atualidade distingue-se radicalmente das observadas em séculos passados: a produção de café de hoje, por exemplo, é tecnologicamente mais avançada do que há 30-40 anos. Assim, comparar atividades produtivas de distintos períodos históricos também se apresenta como um exercício delicado.

Porém, nesses dois séculos, especializar-se na produção e comercialização de commodities primárias tem se mostrado uma característica da periferia, envolvendo menos capital, recursos humanos qualificados, desenvolvimento tecnológico, externalidades e, no geral, menos poder na hierarquia internacional. E, por mais que tenha se transformado a atividade agrícola ou extrativa, contendo atualmente elos industriais e incorporando tecnologia, tais setores continuam a ser a principal atividade econômica de países periféricos, compondo a posição majoritária da pauta de exportação. Ainda, há casos, como na cadeia mercantil da soja — um dos principais produtos exportados pelo Brasil — em que parte da tecnologia mais avançada incorporada na produção provém dos países de Centro, ou seja, casos nos quais os elos mais lucrativos e tecnologicamente avançados são também de monopólio dos países desenvolvidos (Medina, Ribeiro e Brasil, 2016).

Um terceiro problema refere-se aos valores dos produtos comercializados, pois no período estudado o Brasil adotou diversas moedas (mil-réis, cruzeiro, cruzeiro novo, cruzado, real) e o comércio internacional experimentou diferentes padrões monetários: padrão-ouro, dólar-ouro e dólar flexível. Diante disso, deu-se preferência para a tabulação dos dados em valores percentuais, e, quando expressos em valores absolutos, os produtos comercializados no período de 1808 a 1938 são classificados em contos de réis<sup>5</sup>, e de 1940 em diante, em dólares FOB.

Com o aporte teórico adotado, coloca-se o “mundo no centro da análise, [estendendo-se] a discussão sobre questões contemporâneas de desenvolvimento para uma perspectiva histórica de longo prazo e explorando ampla concepção

---

5 Herdado de Portugal, o mil-réis foi a unidade monetária brasileira até ser substituído pelo Cruzeiro em 5 de Outubro de 1942.





espacial da região” (Arrighi, Hamashita e Selden, 2004, p. 2, tradução própria<sup>6</sup>). O argumento, assim, é de que para além dos aspectos micro ou macroeconômicos “nacionais” e circunstâncias políticas internas, o Sistema Internacional é uma variável independente que condiciona as exportações do país.

## Histórico das exportações brasileiras: 1822 a 2019

Embora o Brasil enquanto país independente exista formalmente desde 1822, para o estudo das relações comerciais internacionais pode-se ter 1808 como o ano zero do comércio exterior do país. Além da transferência da sede do Império Português para o Brasil, ocorre a assinatura da Carta de Abertura dos Portos às nações amigas por parte de D. João VI. Tal documento régio “quebra o monopólio comercial, rompe o pacto colonial e inaugura a autonomia econômica e comercial brasileira” (Brasil, 2020a).

Nos mais de trezentos anos do período colonial, foram criadas estruturas que condicionam todos os aspectos da vida brasileira no pós 1822. Em uma perspectiva sistêmica, é possível argumentar que a colonização do Brasil, através da produção de açúcar, inseriu o país na emergente economia-mundo capitalista, em um processo de conexão e interdependência com os eventos externos.

**[Isso] foi cristalizando a colônia portuguesa da América na posição de periferia da Economia-Mundo capitalista, tanto pela ausência de Estado, quanto porque esta região se especializou nos nódulos de produção primária e menos rentáveis das cadeias mercantis mundiais. Em torno a estes nódulos, durante o período colonial, foram se constituindo instituições, ideias, práticas, tecnologias, atividades econômicas (primário-exportadora), classes sociais (e as relações entre elas). Ao se reproduzirem por gerações e gerações, estas ideias, práticas, instituições, classes e a própria condição de periferia do sistema mundial se tornaram estruturas que condicionaram o processo de formação do Estado [...] (Vieira 2015, 90, grifos nossos).**

A economia primário-exportadora, base de grande parte da vida colonial, não deixou de existir a partir de 1808 ou 1822 quando outras instituições foram criadas como, por exemplo, o Estado nacional, em 1822, conforme os dados mostram. Para a apresentação, optou-se por concentrar as exportações por média

6 we put [...] the world at large at the center of our analysis [...]. By extending the discussion of contemporary developmental issues to a long-term historical perspective, and by exploring a broad spatial conception of the East Asian region, we can offer a new understanding of the region’s dynamic across time and space.

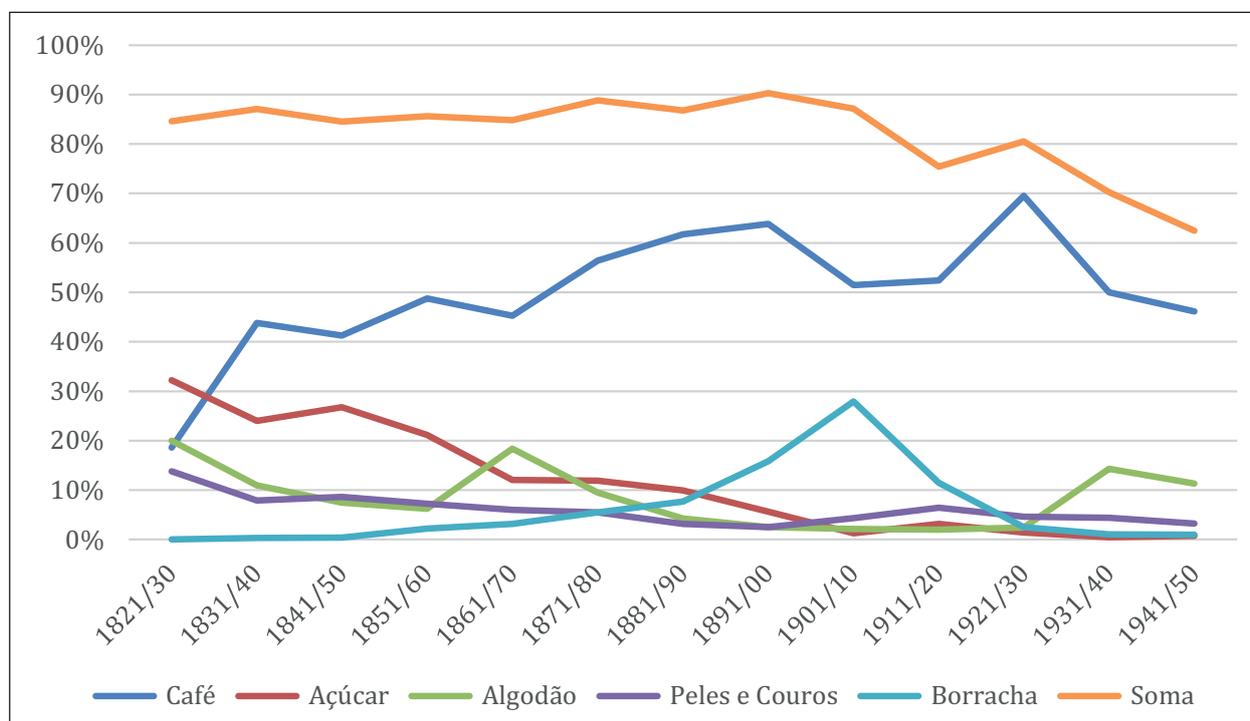


de décadas, ou seja, a média para o período entre 1821 e 1830, 1831 e 1840, e assim sucessivamente. Primeiramente, analisa-se o intervalo de 1808 a 1950, período de amadurecimento, financeirização e declínio da hegemonia Britânica no sistema internacional (Arrighi, 1996).

O gráfico 1 ilustra o comportamento das exportações brasileiras para o período de 1821 a 1950<sup>7</sup>. Como ao longo de todo o século XIX estas foram dominadas integralmente por commodities primárias, optou-se por calcular os percentuais por produto exportado. Sublinha-se como as exportações se concentraram em apenas cinco produtos (dos quais dois ainda permanecem na lista de principais produtos exportados): café, açúcar, algodão, peles e couros e borracha; exportados em sua forma mais bruta, ou seja, sem processamento ou agregação de valor.

Durante todo o século XIX, 5 produtos somados representaram a quase totalidade das exportações, chegando a 90% na última década do século. Para tal período, sobretudo até o final da década de 1890, o percentual restante para se completar 100% é dividido em metais preciosos, tabaco, fumo, arroz, mate, cacau e outras commodities agrícolas e minerais.

**Gráfico 1. Principais mercadorias exportados pelo Brasil em % (1821 a 1950)**



Fonte: Elaboração própria com base em Ministério da Economia (2020).

<sup>7</sup> Ainda que a média dos anos de 1808 a 1820 não esteja presente na tabela (não foram encontrados percentuais para tal período), o MDIC aponta que os principais produtos exportados foram as mesmas commodities presentes por todo o século XIX. Optou-se pelo período 1821 -1950 por ser a maneira que o MDIC organizou os dados disponibilizados.



Diante destes números não parece apropriado classificar os produtos por nível de tecnologia, por dois motivos: 1) basicamente todos os produtos pertencem à mesma categoria (produtos primários e, no máximo, processados, baseados em recursos naturais); 2) no período abordado ainda não existiam as classificações de manufaturados de média e alta tecnologia, semelhantes às de hoje.

Com exceção do café, que se manteve acima dos 40% ao longo de todo o período (mais da metade da produção mundial), existiram picos de rápida expansão e declínio de outras commodities, dentro dos denominados ciclos econômicos do Brasil. É o caso do açúcar, em 1820, do algodão, em 1860 e 1931/40, e da borracha, em 1901/10.

Na década de 1820, há diminuição das exportações do açúcar e do algodão. Enquanto o primeiro continuava seu longo declínio iniciado nas primeiras décadas do século XVIII, o segundo passou por uma rápida expansão nas décadas finais deste século e iniciais do XIX, devido à interrupção do fornecimento do algodão estadunidense, perdendo espaço quando este se normalizou. Destaca-se que, também por um motivo externo, o desmantelamento da produção haitiana, o café começou a ser exportado. Além de capacidade empresarial, o Brasil dispunha de abundantes recursos naturais e humanos, estes últimos fornecidos pelo comércio de pessoas escravizadas, embora este começasse a ser ameaçado pela Inglaterra já na década de 1830.

Em dois momentos, especificamente nas décadas de 1861/70 e 1931/40, nota-se a expansão do algodão, diretamente relacionada à demanda internacional por tal matéria-prima, principalmente por conta dos países europeus que experimentavam elevado crescimento populacional e expansão da indústria manufatureira têxtil no século XIX, além das turbulências políticas e econômicas no início do século XX. Ainda, destaca-se o ciclo da borracha do início do século XX, igualmente atrelado às pressões de demanda internacional por tal commodity, principalmente pelo impulso advindo da demanda europeia.

Por último, passa a ganhar proeminência os produtos da categoria “outros”, sobretudo a partir da década de 1930, quando no Brasil desenvolvem-se os primeiros projetos embrionários de industrialização e diversificação das exportações. Logo, a partir da década de 1940, com tal categoria já ocupando aproximadamente 40% da pauta de exportação, faz-se necessária a análise em detalhes dessa nova gama de produtos presentes no comércio exterior brasileiro.

Com efeito, chama-se a atenção para o fato de tais picos de exportação ter sido provocados por processos sistêmicos ocorridos na economia-mundo





capitalista. Pressões advindas do sistema mundial, sobretudo das nações Centrais, encontraram no país a combinação ideal entre uma elite agrária caudatária e ampla capacidade produtiva, reforçando o perfil primário-exportador. Destacando os interesses em torno do setor cafeeiro, o principal produto exportado pelo país no século XIX, Vieira (2015, 91) mostra a atuação da economia-mundo no Brasil:

A partir de 1830, o Estado, as atividades econômicas, as classes (e as relações entre elas) foram mudando em função dos interesses cafeeiros, que estavam espalhados por três continentes: Europa, EUA e o Brasil, onde se localizam alguns nódulos da cadeia mercantil mundial do café. Em outras palavras, os interesses dos consumidores (EUA), dos financiadores e comerciantes (Inglaterra), fornecedores de equipamentos (EUA/Inglaterra) e também dos cafeicultores (Brasil) se entrelaçavam para: 1) no Brasil, consolidar a economia agroexportadora, moldar as classes sociais, o Estado e suas políticas, e ainda a própria adaptação da sociedade brasileira aos padrões emanados do centro da Economia-Mundo [...]; 2) nos outros Estados, criar hábitos de consumo e contribuir para desenvolver a indústria (máquinas e equipamentos para o processamento de café, locomotivas e ferrovias, etc.) e as instituições financeiras.

Internamente, estes processos foram respondidos por uma elite latifundiária de origem europeia, que se utilizou, em grande parte do período, da exploração de outros seres humanos advindos de regiões periféricas do sistema-mundo. Ou seja, a estratificação internacional das nações e a DIT se refletiam nas relações sociais encontradas no interior do Brasil. Tal processo se deu por um extenso período de tempo, antecedendo em muito — precisamente em três séculos — o marco zero do comércio exterior. Sob a ótica de Braudel, tal configuração de exploração do trabalho e da terra, que perdurou por séculos (tempo estrutural), é a base da estrutura econômica brasileira<sup>8</sup>, com sinais de permanência.

Dentre os fatores sistêmicos ocorridos, destaca-se a mencionada expansão populacional urbana na Europa (principalmente devido a maior oferta de alimentos com a introdução da agricultura mecanizada, inovações na medicina e a Revolução Industrial), e a disputa pela hegemonia mundial caracterizada pelas duas Guerras Mundiais do século XX, que acabou por deslocar o centro de gravidade das

---

<sup>8</sup> Além, claro, das estruturas sociais e políticas, que se expressam na realidade brasileira de violência, racismo, pobreza, entre outros aspectos.

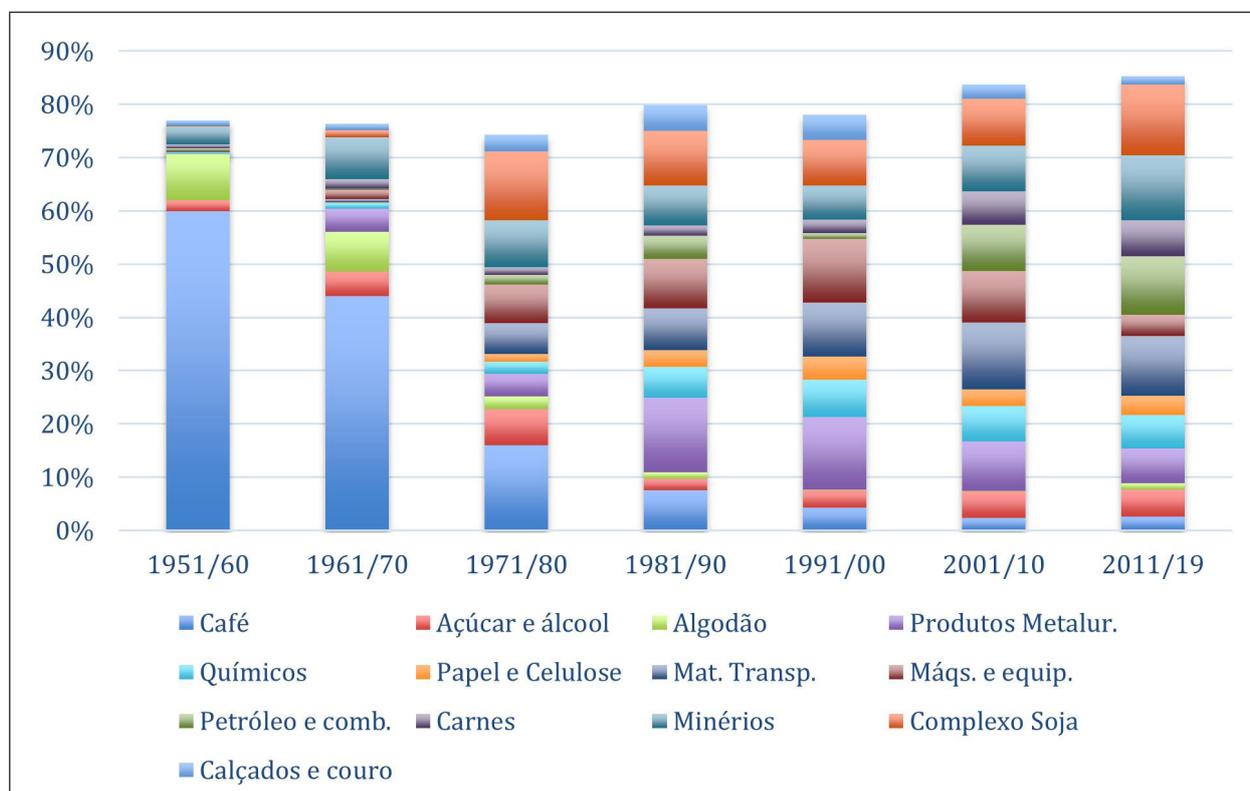




Relações Internacionais para os EUA, que substituiu a Inglaterra como principal parceiro econômico do Brasil<sup>9</sup> (Garcia, 2002).

Logo, o local esteve intimamente ligado ao sistêmico. O gráfico 2 mostra os dados percentuais dos principais produtos exportados pelo Brasil no período da década 1950 à de 2010. Para a elaboração, foram somados os valores de todas as exportações por década, e para se estabelecer o percentual, foram somados os valores das exportações de cada produto por década, realizando em seguida a relação de porcentagem. Assim, se, por exemplo, no período 1951/60 o total das exportações é igual a 100 milhões de dólares, e o de café é igual a 60 milhões de dólares, o valor de vendas de café no período é de 60%.

**Gráfico 2. Principais Mercadorias Exportadas pelo Brasil em % do Valor Total Exportado (1951 a 2019)**



Fonte: Elaboração própria com base em Ministério da Economia (2020).

Figurando como principal produto até a década de 1970, nota-se uma queda nos percentuais do café a partir de 1960, embora os volumes absolutos tenham continuado a crescer. Na década 1950, ainda que timidamente, o conjunto de produtos exportados começa a apresentar diversidade, com novos grupos de

<sup>9</sup> Quadro transformado em 2009, com a China ocupando o posto de principal parceiro comercial desde então.





produtos surgindo. Porém, café, algodão e açúcar representam 70% das saídas observadas para essa década inicial.

A partir da década de 1960, esse cenário começa a se transformar, com a inclusão de uma série de categorias de produtos que antes não eram observadas na pauta de exportação do país, com destaque para os complexos de produtos metalúrgicos, químicos, máquinas e equipamentos, carnes, soja e calçados e couros, os quais apresentaram, pela primeira vez na história, percentuais acima de 1%. O destaque ainda permanece com o café, compondo 44% do total.

A década de 1970 também é marcada pela inclusão de novos conjuntos de produtos que ultrapassam a faixa percentual de 1%, a saber: papel e celulose, materiais de transporte e complexo do petróleo e combinados. Além disso, houve crescimento percentual de todas as categorias, com exceção do algodão, carnes e café, este último caindo abruptamente para 16% mas, ainda assim, continuando a principal commodity exportada. O destaque fica para o desempenho do setor de materiais de transporte (com crescimento de 11 vezes em relação à década anterior), máquinas e equipamentos (crescimento de quatro vezes) e do complexo da soja, que cresce aproximadamente 1000%.

Avançando para as décadas de 1980 e 1990, chega-se ao momento da inversão histórica, com o setor manufaturado tornando-se o principal componente das exportações brasileiras. Com 14% do total, os produtos metalúrgicos foram os responsáveis pela maior parcela das exportações brasileiras. Em seguida vêm o complexo da soja (10%), e máquinas e equipamentos (9%). Pela primeira vez desde a década de 1830, o café deixa de ser o principal produto, caindo para 7,5%, o que é menos da metade da década anterior.

As décadas de 1990 e 2000 também são marcadas pelo predomínio dos setores de manufaturados, com produtos metalúrgicos, máquinas e equipamentos e materiais de transporte apresentando os três maiores percentuais. Entretanto, esse quadro se transforma na década seguinte, quando, entre 2011 e 2019, minérios, o complexo da soja e o setor petrolífero passam a serem os três principais *clusters* de produtos vendidos.

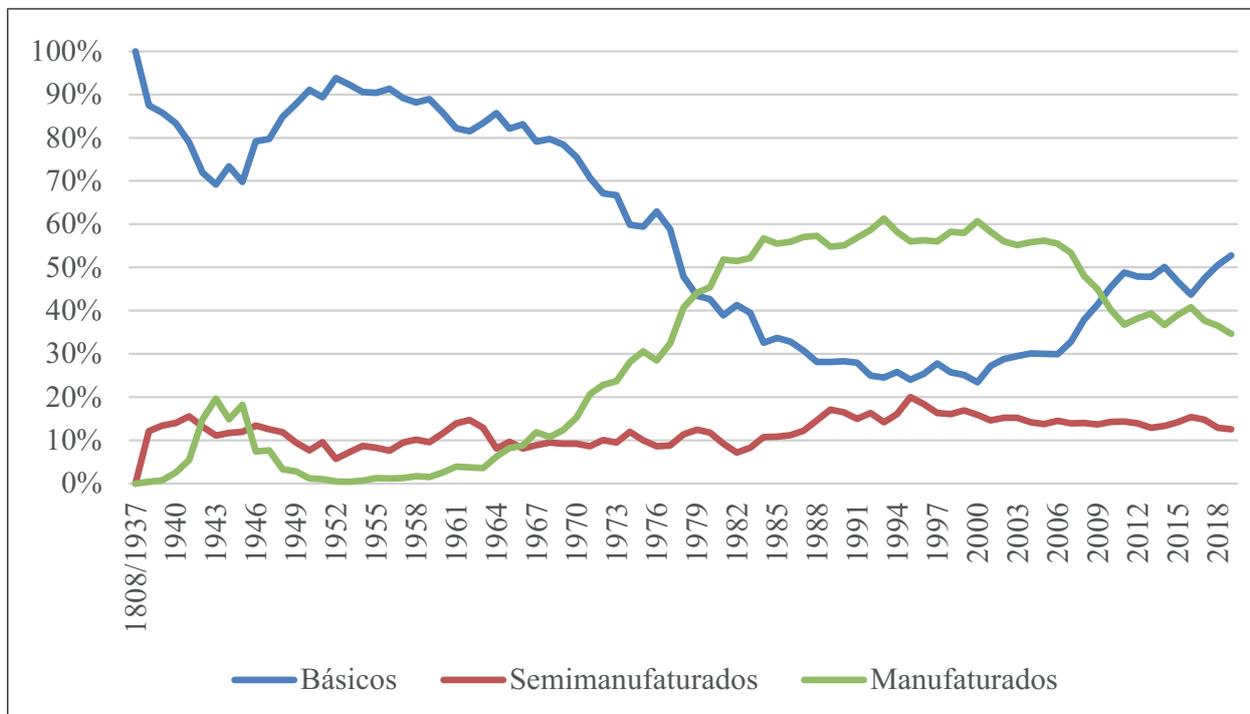
Observa-se que do século XX em diante, mais precisamente a partir da década de 1930, torna-se possível utilizar a classificação de produtos por intensidade tecnológica. Porém, como mencionado, optou-se pela divisão entre bens manufaturados, semimanufaturados e primários, tendo em vista que ao longo do século XX novos paradigmas de produção e tecnologia foram introduzidos na economia internacional, fazendo com que um produto classificado como “alta





tecnologia” na década de 1940, na atualidade não se enquadrasse mais em tal categoria.

**Gráfico 3. Exportação brasileira por fator agregado em % (1808 a 2019)**



Fonte: Elaboração própria com base em Ministério da Economia (2020).

O gráfico 3 apresenta o comércio exterior brasileiro do ponto de vista das exportações para todo o período de 1808 a 2019<sup>10</sup>. Nota-se que a composição das exportações brasileiras manteve-se padronizada ao longo de mais de um século (composta exclusivamente de produtos básicos), e experimentaram acentuada transformação do ponto de vista da intensidade tecnológica a partir da segunda metade do século XX, de modo que é possível observar um intervalo de 31 anos (1979 — 2009) com produtos manufaturados ocupando a parcela majoritária da cesta de exportações. Entretanto, de 2009 em diante, a composição retorna ao padrão histórico de produtos básicos compondo a maior parte dos produtos comercializados pelo Brasil ao exterior.

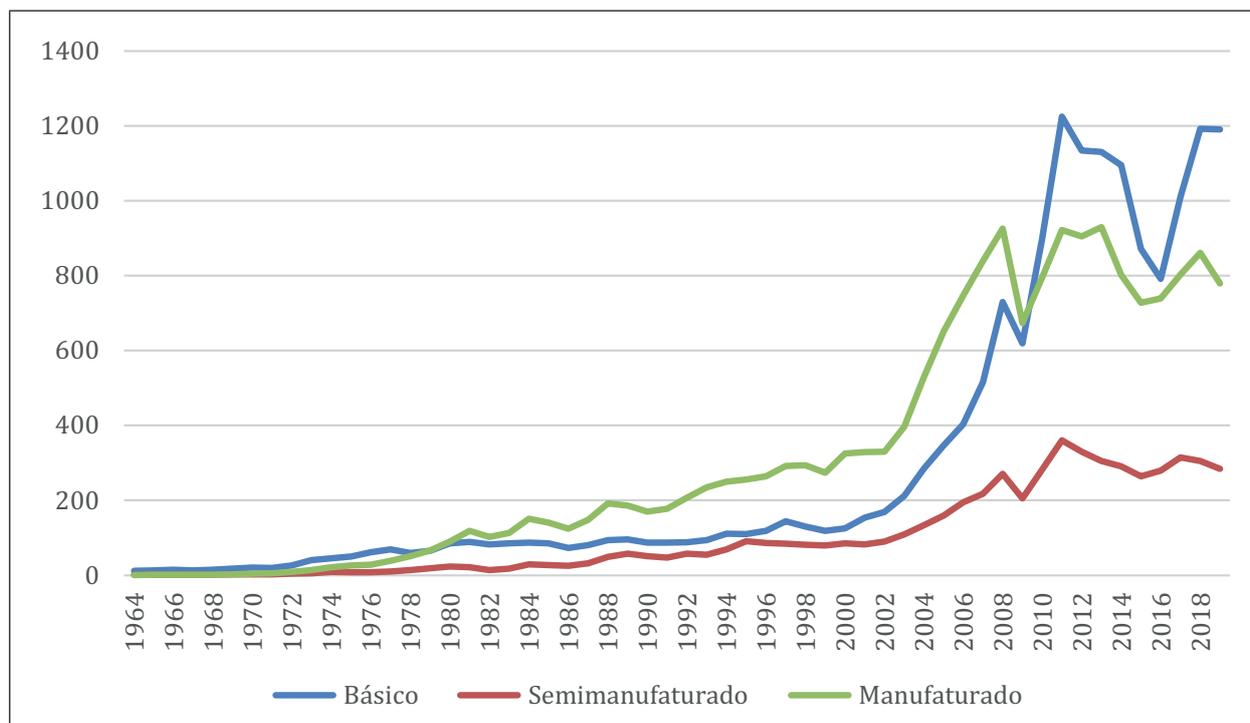
Destaca-se ainda que a reprimarização ocorre tanto em números relativos (i.e., em relação ao percentual) como em números absolutos. Ou seja, além da guinada percentual já demonstrada no gráfico 3, os produtos primários

<sup>10</sup> O primeiro marco temporal do gráfico se refere a todo o período de 1808 a 1937, por conta das exportações terem sido praticamente 100% compostas por produtos básicos.



aumentaram também nos valores absolutos (em dólares)<sup>11</sup>, ao passo que os produtos manufaturados se estagnaram e, mais recentemente no curto prazo, vêm apresentando queda nos valores.

**Gráfico 4. Evolução das exportações brasileiras em número absoluto — bilhões de dólares constantes (1964 a 2019)**



Fonte: Elaboração própria com base em Ministério da Economia (2020).

Portanto, dos 211 anos de comércio exterior analisado, 178 foram majoritariamente de exportações primárias, e por 31 anos as manufaturadas apresentaram os maiores percentuais. Na perspectiva braudeliana, tem-se uma história estrutural de predominância de exportações primárias e uma história conjuntural de predomínio dos manufaturados. Essa diferença temporal deve ser levada em conta pois, em 177 anos foram criados interesses, classes sociais, instituições e, inclusive, conhecimentos, técnicas e mentalidades, que se difundiram por toda a sociedade, sendo, portanto, mais capazes de continuar se desenvolvendo, o que tem sido facilitado pelas vantagens comparativas naturais. Já os 31 anos podem não ser suficientes para que o mesmo acontecesse com os manufaturados.

Na sequência, calcularam-se os níveis de concentração das exportações brasileiras no período de 1997 à 2019. Inicialmente, aplicou-se o coeficiente

<sup>11</sup> Há de se mencionar que a alta dos preços das commodities nos mercados internacionais também influenciam nos valores de exportação.



de Gini-Hirschman, utilizado para medir o grau de concentração por produtos exportados, sendo este assim expresso (Love, 1979, apud Silva e Montalván, 2008, p. 553 e 554):

$$ICP = \sqrt{\sum_i \left[ \frac{X_{ij}}{X_j} \right]^2}$$

Onde:

ICP = Índice de Concentração por Produtos

$X_{ij}$  = Exportações do bem i pelo país j

$X_j$  = Exportações totais do país j

Silva e Montalván (2008) destacam que “o valor desse índice está definido no intervalo entre 0 e 1. Quando um país apresenta índice ICP elevado significa que este tem as suas exportações concentradas em poucos produtos”. Em contrapartida, “um índice ICP baixo reflete maior diversificação de produtos na pauta das exportações. Nesse caso, argumenta-se que o país terá uma maior estabilidade nas receitas cambiais” (Silva e Montalván 2008, 554). Love (1979 apud Silva e Montalván, 2008, p. 554) aponta que “uma pauta de exportações mais diversificadas pode significar também indício de trocas mais estáveis”.

Em seguida, foi calculado o Coeficiente de Gini (CG) utilizando-se a ferramenta *Microsoft Excel*. Trata-se de um método utilizado para mensurar a distribuição de valores (e.g., renda ou valores de exportação) entre indivíduos/produtos, igualmente variando de 0 (igualdade perfeita) à 1 (completa desigualdade com apenas um indivíduo detendo todo valor). Dentre as diversas maneiras de se calcular, uma fórmula comumente empregada para dados não agrupados é assim disposta (Medina, 2001):

$$CG = \frac{1}{2n^2} \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j|}{\bar{y}}$$

Foi identificada tendência de concentração em ambos os indicadores. Com o ICP, observou-se que em 1997 os 10 principais produtos exportados correspondiam a 29,8% do total, ao passo que no último ano do período, i.e., 2019, o Brasil exportou um total de 7703 produtos, dos quais, os 10 principais representaram 48,25%, e os 3 principais (“Soja, mesmo triturada, exceto para semeadura”, “Óleos brutos de petróleo” e “Minérios de ferro e seus concentrados, exceto as

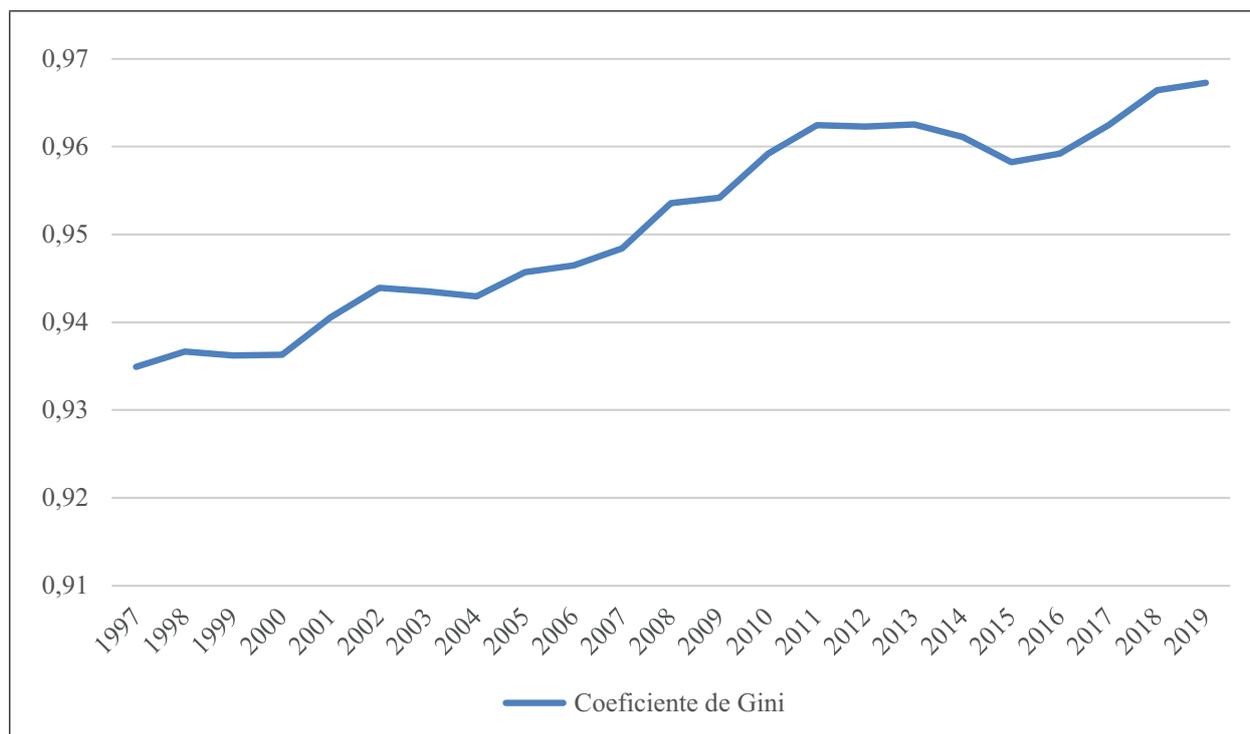




piritas de ferro ustuladas (cinzas de piritas), não aglomerados”) alcançaram 31,28% do total. Em outras palavras, apenas 3 produtos representaram quase um terço do total exportado, sendo todos os 10 maiores relacionados às cadeias produtivas agrícola/extrativa (soja e derivados, petróleo, minério de ferro, milho, madeira, carnes bovina e de aves, café e açúcar).

Aplicando-se o coeficiente de Gini, em um conjunto de dados variando entre 6629 (menor quantidade, registrada em 1997) e 7763 (maior quantidade, observada em 2007) commodities exportadas pelo Brasil, obtém-se o resultado<sup>12</sup> expresso no gráfico 5. A classificação utilizada é da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), por possuir o maior nível de detalhamento possível de produtos, e, para o cálculo, foram consideradas apenas mercadorias que apresentaram valor de no mínimo 1 dólar. Utilizando-se a classificação proposta por Câmara (1949)<sup>13</sup>, observa-se que o país apresentou, em todo o período, uma concentração classificada como muito forte a absoluta, tendo aumentado de 1997 à 2019.

**Gráfico 5. Coeficiente de Gini das exportações brasileiras por produtos (1997 a 2019)**



Fonte: Fonte: Elaboração própria com base em Ministério da Economia (2020).

12 Esse período foi escolhido porque possui o maior número de detalhamento possível em termos de quantidade de produtos, fato ausente para anos anteriores.

13 A classificação para interpretação do coeficiente de Gini é: 0,101 a 0,250 desigualdade nula a fraca; 0,251 a 0,500 fraca a média; 0,501 a 0,700 média a forte; 0,701 a 0,900 forte a muito forte; 0,901 a 1,000 muito forte a absoluta.





Segundo Benetti (2006, 84), o Brasil possui um elevado grau de concentração das exportações, com uma “estabilidade desse indicador [coeficiente de Gini], que se posiciona em níveis muito altos”. É possível identificar uma crônica desigualdade, indicando a formação de uma estrutura histórica de concentração nas exportações brasileiras, fato diretamente conectado ao papel historicamente exercido pelo Brasil na DIT.

## **Análise e discussão**

Ao se analisar a trajetória histórica do desenvolvimento econômico brasileiro, uma série de debates e contribuições teóricas marcou espaço, tanto no âmbito intelectual-acadêmico, como nas políticas empregadas por *policy makers* e elites empresariais.

Como identificado na obra seminal de Bértola e Ocampo (2013), desde uma perspectiva estruturalista, a história da América Latina é uma história de estrangimentos de restrição externa, elevados déficits na balança comercial, elevada volatilidade político-econômica (constrangendo a capacidade de investimento e inovação) e especialização no padrão de produtos baseados em recursos naturais. No caso brasileiro, a inserção internacional não se dá de maneira diferente, dentro de uma lógica de fornecimento de produtos primários — e com elevada concentração em poucos — e consumo de tecnologia estrangeira, tornando-se uma economia exposta à volatilidade de preços tipicamente encontrada no mercado de commodities.

Aliado a este mercado, Bértola e Ocampo (2013) indicam que há uma dependência externa de economias como a do Brasil, que tendem a sentir os efeitos de fluxos de capitais estrangeiros que entram e saem conforme o movimento de demanda e preços dos produtos básicos. *Grosso modo*, esse é o cenário observado no Brasil por todo o século XIX, empiricamente demonstrado na seção anterior: um crescimento ancorado na exportação de bens primários (Furtado, 1991).

De 1929 a 1980, o país entra na fase da “industrialização dirigida pelo Estado” (Bértola e Ocampo, 2013), conforme nomenclatura destes autores, também conhecida como fase do Estado Desenvolvimentista ou ciclo desenvolvimentista. Trata-se do período histórico em que políticas industriais e o papel do Estado





tomam centralidade no planejamento econômico, enxergando-se a industrialização como principal via de desenvolvimento e empregando-se amplamente a estratégia de substituição de importações. Não obstante o “ethos” do período ser marcado pelo desenvolvimentismo, Bielschowsky (1988) identifica que havia, de fato, uma diversidade de argumentos e um intenso debate sobre os rumos do país, com correntes de pensamento neoliberal, desenvolvimentista (com suas distintas vertentes entre o setor privado, o setor público não nacionalista e o setor público nacionalista), e socialista, com a ideologia desenvolvimentista alcançando seu apogeu na década de 1950. Não há de se ignorar ainda a influência da Teoria da Dependência<sup>14</sup> e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe em tal contexto.

A despeito da orientação brasileira pró-indústria, não ocorreu no país um conflito com os interesses do setor primário-exportador. De fato, como identificam Bértola e Ocampo (2013), em toda América Latina surge um “modelo misto”, com a substituição de importações ocorrendo concomitantemente à diversificação das exportações e integração regional, tendo os produtos primários relevante papel para arrecadação de capital e financiamento do setor manufatureiro.

A partir da década de 1980, conhecida como a “década perdida”, observa-se em toda a região uma clivagem na ideologia dominante, com uma reorientação para o mercado (Bértola e Ocampo, 2013) e abandono dos projetos de industrialização, com o neoliberalismo destacadamente dominando o imaginário coletivo político e econômico. Uma vez mais, a constante volatilidade e dependência externa se fazem presentes, as quais, aliadas à histórica dificuldade de consolidação de um sistema nacional de inovação, reforçam o padrão primário-exportador.

Com as políticas neoliberais e a promoção da abertura comercial, observou-se um aumento da capacidade de aquisição de bens de capital e maquinário estrangeiro, ao custo do desmantelamento de nódulos significativos da cadeia industrial do país, entrando em um processo caracterizado como desindustrialização precoce ou negativa. Como já identificavam Medeiros e Serrano (2001) no início do século XXI, a guinada neoliberal teve impactos diretos na capacidade de exportação do tecido industrial brasileiro.

---

14 Importante corrente teórica e intelectual de perspectiva crítica desenvolvida e popularizada na América Latina durante as décadas de 1960 e 1970, a qual interpretava as Relações Internacionais em termos de Centro e Periferia, contribuindo tanto no âmbito acadêmico como político sobre trajetórias e políticas de desenvolvimento em todo o continente Latino-Americano.





A reespecialização da economia brasileira com redução da diversificação da sua estrutura produtiva resultou em uma pauta exportadora mais concentrada em setores de menor conteúdo tecnológico e mais baixo dinamismo na economia internacional. Tendo em vista o elevado crescimento do coeficiente de importações e o baixo crescimento das exportações, a reespecialização produtiva transformou um sistema industrial superavitário, num sistema fortemente deficitário (Medeiros e Serrano 2001, 130)

Evidentemente que esse breve resgate histórico ilustra como o Estado-nação brasileiro não teve um papel meramente reativo, e tampouco foi um ente “monolítico”, sem disputas internas entre classes sociais e burocracias estatais. Como apontado por Poulantzas (1977), não há de se enxergar o Estado como unidade política livre de contradições, pois há nele autonomia política e a dinâmica de luta de classes incorporada, atuando como mediador do conflito entre classes dirigentes (e hegemônicas) e classes subordinadas — podendo ser, em momentos, disfuncional para os interesses da burguesia. Logo, não se desconsideram os diversos momentos de agência do país, a exemplo do processo de industrialização buscado de diversas maneiras desde o período Vargas, como as estratégias de substituições de importações e substituição de exportações no Brasil (Suzigan, 2000; Silva, 2003).

Com isso, admite-se que a perspectiva de Análise dos Sistemas-Mundo tende a silenciar as possibilidades e capacidades de agência que o país possui perante as janelas de oportunidade que ocasionalmente se abrem em diferentes momentos e circunstâncias históricas (Soendergaard, 2018). Entretanto, o que se busca neste artigo não é negligenciar a capacidade de agência do país, mas sim indicar que, apesar das distintas estratégias empregadas em todo o período, a condição de primário-exportador e dependência externa permaneceu, consoante o argumento de Moreira Júnior (2020), o qual afirma que “as diferentes estratégias adotadas nesse período [2000 a 2019], de diversificação de parcerias e de realinhamento automático aos Estados Unidos, foram inócuas no que diz respeito à alteração da nossa condição de país primário-exportador e dependente” (p. 240).

Indiscutivelmente, ocorreram mudanças na DIT, como bem destacaram Piñeres e Ferrantino (1997)<sup>15</sup> ao identificarem um movimento de diversificação

---

15 No contexto do otimismo generalizado provocado pelo desempenho acima da média mundial das exportações dos países latino-americanos no início da década de 1990 (semelhante ao desempenho recente do boom das commodities).





e transformação estrutural das exportações de países Latino-Americanos entre 1963 e 1993. Porém, levanta-se a questão em relação ao controle do excedente gerado nas cadeias de mercadorias<sup>16</sup>, independentemente da classe da mercadoria (manufaturados ou primários), uma vez que não existe relação causal obrigatória entre exportação de bens manufaturados e desenvolvimento econômico (Arrighi, 1997), e pelo fato de atualmente a exploração de commodities primárias também envolver atividades de ciência, tecnologia e inovação e uso intensivo de capital. Como sublinha Arrighi (1997, 147), “nenhuma atividade específica (quer definida em termos de sua produção ou da técnica usada) é inerentemente típica do núcleo orgânico ou típica da periferia”. Além disso, “uma atividade pode se tornar, em um dado momento no tempo, típica do núcleo orgânico ou típica da periferia, mas cada uma tem aquela característica por um período limitado” (Arrighi 1997, 147). É o caso observado na indústria têxtil, por exemplo, que historicamente já foi uma atividade típica do centro (núcleo orgânico) capitalista, como na Inglaterra. Em suma, pertencer ou não ao núcleo orgânico não é determinado pela mercadoria ou mesmo pela fase de sua produção em si, mas sim pela rentabilidade dessa mercadoria ou da etapa de sua produção que esteja sendo considerada, pois “as atividades do núcleo orgânico são aquelas que controlam grande parte do excedente total produzido dentro da cadeia de mercadorias, enquanto que atividades periféricas são aquelas que controlam pouco ou nada desse excedente” (Arrighi, 1997, p. 140).

No caso brasileiro, observa-se o típico caso de uma semiperiferia, ou seja, de “uma combinação mais ou menos igual de atividades de núcleo orgânico e de periferia” (Arrighi 1997, 157). Trata-se exatamente da situação estrutural na qual se inserem a economia e o Estado brasileiros e que fazem com que as iniciativas políticas e econômicas deste último se mostrem incapazes de transformar a pauta de exportação e resistir aos constrangimentos externos da economia internacional, mas capazes de obter sucesso no fomento à exportação, sobretudo para países periféricos, ou seja, localizados mais abaixo na hierarquia mundial do poder e da riqueza. Ilustrando o conteúdo deste artigo, a Figura 1 sintetiza os padrões encontrados nas exportações do Brasil no longo período de 1808 a 2019.

---

16 Conjunto interligado dos processos necessários para a produção de um produto, desde o fornecimento de matérias-primas até as fases posteriores ao consumo.







Do ponto de vista da permanência e importância dos produtos primários na cesta de exportações, pode-se afirmar que, na longa duração, agentes político-econômicos consolidaram-se atrelados às atividades de comércio internacional de commodities; ou seja, formaram-se grandes *players* e acumuladores de capital essencialmente ligados à exploração e comercialização de commodities agrícolas e minerais. Isso não apenas moldou as relações de trocas comerciais entre o Brasil e o mundo, mas a sociabilidade entre agentes públicos e privados nacionais, condicionando questões como a empregabilidade, formas de trabalho, grau de urbanização, etc.

É possível considerar que a postura de política comercial e industrial adotada pelo Estado brasileiro teve papel crucial para a diversificação e transformação da pauta de exportações, uma vez que a mesma teve o início de sua transformação justamente a partir da estratégia deliberada de desenvolvimentismo, adotada pela classe dirigente da época que, por sua vez, foi abandonada explicitamente na década de 1990, momento em que as exportações voltaram a apresentar elevado grau de concentração e baixa diversificação.

Além disso, é possível demonstrar como o processo de internacionalização de um produto manufaturado é, pelo prisma mercadológico, de longo prazo. Iniciada em 1930 de maneira incipiente, e com maior intensidade a partir de 1950, a indústria brasileira levou de 30 a 50 anos para se consolidar como principal provedora de bens exportados pelo país. Tal situação durou exatamente 31 anos, com o setor de commodities primárias retornando à posição de destaque. Entendendo conjunturas como “períodos particulares de mudança em uma estrutura ou como relações não existentes que são criadas e se reproduzem no mínimo pelo tempo de um [Ciclo de] Kondratieff<sup>17</sup>” (Vieira e Ferreira, 2013, p. 250), podendo ainda uma conjuntura se transformar em estrutura ou deixar de existir, o período de 31 anos com a pauta de exportações sendo em sua maioria de manufaturados não chega nem ao tempo mínimo de uma conjuntura. Apesar do esforço de industrialização e diversificação das exportações no século XX, as mesmas não encontraram as condições políticas, econômicas, sociais e culturais que as fizessem permanecer como principal categoria de bens exportados, não suportando o “peso” estrutural dos produtos primários.

---

17 Um ciclo de Kondratieff refere-se à um período de aproximadamente 40 à 60 anos, formulado originalmente pelo economista Nikolai Kondratiev, o qual postulava que a economia funciona através de ciclos de expansão, estagnação e recessão.





Como mencionado, na Análise dos Sistemas-Mundo não há a associação de determinadas atividades econômicas como sendo necessariamente de núcleo ou periferia. Nesse sentido, nem mesmo indústria é, por definição, uma atividade de centro, e, nem a agricultura é uma atividade de periferia, como em geral temos sido levados a pensar. A comprovação empírica é dada pelos casos da Austrália, Canadá, Noruega e Dinamarca, que são majoritariamente primário-exportadores, e pelos EUA, com participação expressiva de produtos como soja e milho (COMTRADE, 2020).

A questão central é que na cadeia mercantil dos recursos agrícolas e minerais voltados à exportação, o Brasil e suas empresas capitalistas participam menos nos nódulos mais lucrativos. Tais nódulos tendem a pertencer a países centrais ou, ainda que localizados no Brasil, ser controlados por empresas estrangeiras que remetem o lucro líquido ao exterior, diminuindo o Produto Nacional Bruto.

Há de se destacar que a estratégia deliberada de realizar atividades de núcleo orgânico (e.g., o beneficiamento de commodities primárias antes de serem exportadas) significaria a perda de capital excedente controlado por outras empresas e países, com acirramento da competição e controle de *market share*. Além disso, o número de países periféricos e semiperiféricos é muito maior do que a quantidade de Estados de centro, o que diminui o poder de barganha do primeiro grupo, devido à elevada competição intercapitalista (Arrighi, 1997).

Um exemplo prático da condição semiperiférica brasileira é a cadeia mercantil da soja, um dos principais produtos comercializados nas últimas duas décadas. Existe a produção e exportação de soja em larga escala e com elevada aplicação de capital e tecnologia, entretanto, a maior parte do fornecimento da semente de soja (principalmente a transgênica, com maior pesquisa e desenvolvimento embutidos) está concentrada em poucas empresas multinacionais com sede fora do Brasil, como Monsanto, Dow, Syngenta, DuPont e Nidera, dominando o *market share* brasileiro (Sousa e Tonin, 2013). Além disso, há baixa participação de capital brasileiro nos setores intensivos em tecnologia ao longo de toda a cadeia da soja produzida nacionalmente: “a maior parte está na terra e mão de obra, com 14,3% e 13,3% respectivamente. Já nos itens mais intensivos em tecnologia e capital (sementes, fertilizantes, defensivos, máquinas e agroindústria), o conjunto da participação brasileira chega a apenas 12,4%” (Medina, Ribeiro e Brasil, 2015, p. 27), como destacado no quadro a seguir:



**Quadro 1. Participação proporcional do capital brasileiro ao longo da cadeia da soja produzida no Brasil**

ITEM	MARKET SHARE DE GRUPOS BRASILEIROS POR ETAPA DA CADEIA (%)	PARTICIPAÇÃO PROPORCIONAL DO CAPITAL BRASILEIRO NO TOTAL DA CADEIA (%)
Sementes	16,5	2,4
Fertilizantes	33,5	4,8
Defensivos	4,3	0,6
Máquinas	1,9	0,3
Agroindústria	30,7	4,4
Custo da terra	93,4	13,3
Mão de obra	100,0	14,3
<b>Total</b>		<b>40,0</b>

Fonte: Medina, Ribeiro e Brasil (2016, 28).

Segundo Hopkins e Wallerstein (1977), nações periféricas são descritas como simples reprodutoras de produtos, com a organização da produção e a técnica em níveis constantemente estagnados. Claramente não é o caso brasileiro e de seu agronegócio (Hopewell, 2016; Soendergaard e Silva, 2019), a exemplo do que é visto na cadeia mercantil da soja, que possui uma elevada produção de *inputs* tecnológicos realizada nacionalmente, com externalidades para outros setores, e a exemplo de instituições como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

Porém, no que se refere ao comércio internacional do principal produto exportado pelo Brasil (i.e., a soja), observa-se baixo nível de agregação de valor, com o produto exportado em sua maneira mais básica, além de forte presença externa de *inputs* e *outputs* na estrutura mercantil (Soendergaard, 2018). Trata-se de um processo multifacetado e multidimensional, e dessa combinação deriva a condição semiperiférica do país.

Por ser explícito o potencial do Brasil como um dos maiores produtores de soja, minério de ferro, bauxita, carne, pasta de celulose, além de apresentar a potencialidade de produzir petróleo e cobre para exportação em grande escala no curto prazo, há de se discutir qual será a estratégia de inserção internacional do país. Atualmente, o que se observa é uma inserção dentro de um modelo insustentável do ponto de vista social, econômico e ambiental (Almeida, Silva e Angelo, 2013), pois a “produção e repartição do excedente econômico” no contexto de inserção internacional via exportação de recursos naturais e captura de renda fundiária, “provocam armadilhas produtivas (superexploração de recursos naturais) e distributivas (concentração da riqueza fundiária), de sorte a constranger





o crescimento econômico à reprodução de padrões de subdesenvolvimento” (Delgado 2010, 111).

## Conclusões

Este artigo buscou apresentar o comportamento das exportações brasileiras em um quadro de longa-duração, analisando-se dados de 1808 a 2019. Para tanto, utilizou-se da Análise dos Sistemas-Mundo como instrumental analítico e a base de dados estatísticos de comércio exterior disponibilizada pelo Ministério da Economia brasileiro.

A compilação de dados permitiu identificar que, de 1808 a 1978, as exportações tiveram predomínio de produtos primários, com uma mudança observada entre 1979 e 2009, em que exportações de produtos manufaturados foram a maioria. De 2009 em diante, há o retorno da preponderância das commodities primárias, dando voz ao argumento de manutenção, ao longo da história de desenvolvimento econômico do Brasil, da situação de especialização regressiva em produtos de menor valor agregado. Além disso, constatou-se, pelos Coeficientes de Gini e Gini-Hirschman, que de 1997 a 2019 a pauta de exportação apresentou uma concentração de muita alta a absoluta, tendo aumentado neste período.

A crônica permanência de uma pauta de exportações com grande peso das commodities agrícolas e minerais, aliada à inserção do país na DIT como um espaço destinado à expropriação e exploração voltada ao exterior, fez com que estruturas históricas fossem formadas, as quais buscam o equilíbrio no padrão primário-exportador. O argumento de longa duração e sistêmico é reforçado ao constatar-se que a reprimarização teve início antes do *boom* das commodities e da recente (re)ascensão chinesa, e que se tratou de um fenômeno experimentado por toda a região latino-americana, ainda que em graus variados, de acordo com o nível de maturidade industrial de cada país.

Longe de negar as capacidades de agência do Brasil, o que se buscou demonstrar foi que a inserção do país se dá em uma economia-mundo capitalista dividida hierarquicamente e com distribuição desigual das riquezas entre as cadeias produtivas e mercantis. Nesse sentido, faz-se necessário aproveitar janelas de oportunidade, em que desenvolvimento industrial e o potencial agroexportador não se anulem, e que um novo modelo de inserção internacional seja pensado, necessariamente levando em conta a sustentabilidade do ponto de vista econômico, social e ambiental, distinto do que se observa atualmente.





## Referências

- Almeida, Alexandre Nascimento de; Silva, João Carlos Garzel Leodoro da; Angelo, Humberto. 2013. Importância dos setores primário, secundário e terciário para o desenvolvimento sustentável. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 9, n. 1. Disponível em: < <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/874> > . Acesso em: 13 jun. 2020.
- Arrighi, Giovanni. 1996. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro, RJ: Contraponto.
- Arrighi, Giovanni. 1997. *A ilusão do desenvolvimento*. Petropolis, RJ: Vozes.
- Arrighi, Giovanni; Hamashita, Takeshi; Selden, Mark (Ed.). 2004. *The resurgence of East Asia: 500, 150 and 50 year perspectives*. London: Routledge.
- Benetti, Maria Domingues. 2006. Boom exportador: ruptura ou continuidade do padrão de comércio brasileiro? *Indicadores Econômicos FEE*, v. 34, n. 1: 75-88. Disponível em: < <https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1445/1809> > . Acesso em: 13 jun. 2020.
- Bértola, Luis; Ocampo, José Antonio. 2013. *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bielschowsky, Ricardo. 1998. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes.
- Barbosa, Alexandre de Freitas. 2011. China e América Latina na Nova Divisão Internacional do Trabalho. In: Leão, Rodrigo Pimentel Ferreira; Pinto, Eduardo Costa; Accioly, Luciana. (Org.). *A China na Nova Configuração Global: Impactos Econômicos e Políticos*. 1ed. Brasília: IPEA, v. 1: 269-306.
- Brasil, MDIC — Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. 2020a. *Outras estatísticas de Comércio Exterior*. Disponível em: < <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/outras-estatisticas-de-comercio-exterior> > . Acesso em: 13 de jun. de 2020.
- Brasil, Subsecretaria de Inteligência e Estatística de Comércio Exterior. 2020b. *Nota Metodológica — ISIC, Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas. Versão 1.1*. Brasília, Fevereiro. Disponível em: < [http://www.mdic.gov.br/balanca/metodologia/Nota\\_ISIC-CUCI.pdf](http://www.mdic.gov.br/balanca/metodologia/Nota_ISIC-CUCI.pdf) > . Acesso em: 13 de junho de 2020.
- Braudel, Fernand. 1998. *Civilização material, economia e capitalismo, Séculos XV–XVII: tempo do mundo*. São Paulo: Martins Fontes, v. 3. 1998.
- Braudel, Fernand. 2009. *Escritos sobre a história*. [tradução J. Guinburg e Tereza Cristina Silveira da Mota]. — São Paulo: Perspectiva.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. 2010a. Taxa de câmbio, doença holandesa, e industrialização (FGV Projetos). *Cadernos FGV Projetos*, v. 5: 68-73.





- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. 2010b. Doença holandesa e sua neutralização: uma abordagem ricardiana. In: Luiz Carlos Bresser-Pereira. (Org.). Doença holandesa e indústria. 1ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, v. 1: 117-154.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos; Marconi, Nelson. 2010. Existe doença holandesa no Brasil?. In: Luiz Carlos Bresser-Pereira. (Org.). Doença holandesa e indústria. 1ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, v. 1: 207-230.
- Câmara, Lourival. 1949. A concentração da propriedade agrária no Brasil. Boletim Geográfico, Rio de Janeiro, v. 7, n. 77: 516-528. Disponível em: < [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/19/bg\\_1949\\_v7\\_n77\\_ago.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/19/bg_1949_v7_n77_ago.pdf) > . Acesso em: 13 jun. 2020.
- Cano, Wilson. 2012. A desindustrialização no Brasil. Texto para Discussão IE/Unicamp, n°. 200. Disponível em: < <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3183&tp=a> > . Acesso em: 13 jun. 2020
- Comtrade, Unidade Nations. 2020. United Nations Comtrade database. UN Comtrade Online. Disponível em: < <https://comtrade.un.org/> > . Acesso em: 13 de jun. de 2020.
- Cunha, André Moreira; Lelis, Marcos Tadeu Caputi; Fligenspan, Flavio Benevett. 2013. Desindustrialização e comércio exterior: evidências recentes para o Brasil. Rev. Econ. Polit., São Paulo, v. 33, n. 3: 463-485, Sept. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-315720130003000006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-315720130003000006&lng=en&nrm=iso) > . Acesso em: 13 de jun. de 2020. < <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-315720130003000006> > .
- Delgado, Guilherme Costa. 2010. Especialização primária como limite ao desenvolvimento. Desenvolvimento em debate, v. 1, n. 2: 111-125. Disponível em: < <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/download/31914/18073> > . Acesso em: 13 de jun. de 2020.
- Delgado, Guilherme Costa. 2012. Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Delgado, Guilherme Costa. 2013. Economia do agronegócio (anos 2000) como pacto do poder com os donos da terra. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), edição especial: 61-68. Disponível em: < <https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2013/10/revista-abra-agronegocio-e-realidade-agraria-no-brasil.pdf> > . Acesso em: 13 de jun. de 2020.
- Furtado, Celso. 1991. Formação Econômica do Brasil. 24 ed. — São Paulo: Editora Nacional.
- Garcia, Eugênio Vargas. 2002. Estados Unidos e Grã-Bretanha no Brasil: transição de poder no entre guerras. Contexto Internacional, Rio de Janeiro , v. 24, n. 1: 41-71, June. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292002000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292002000100001&lng=en&nrm=iso) > . Acesso em: 13 de jun. de 2020.





- Hopewell, Kristen. 2016. The accidental agro-power: constructing comparative advantage in Brazil. *New Political Economy*, v. 21, n. 6: 536-554. Disponível em: < <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13563467.2016.1161014> > . Acesso em: 13 de jun. de 2020.
- Hopkins, Terence K; Wallerstein, Immanuel. 1977. Patterns of Development of the Modern World-System, *Review*, I,2, Fall, 111-45. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/40240765?seq=1> > . Acesso em: 13 de jun. de 2020.
- Mandarino, José Marcos Gontijo. 2001. Tecnologia para produção do óleo de soja: descrição das etapas, equipamentos, produtos e subprodutos / José Marcos Gontijo Mandarino, Antônio Carlos Roessing. — Londrina: Embrapa Soja. 40p. — (Documentos/Embrapa Soja, ISSN 1516-781X; n. 171). Disponível em: < <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/462866/1/doc171.pdf> > . Acesso em: 13 de jun. de 2020.
- Medeiros, Carlos Aguiar de; Cintra, Maria Rita Vital Paganini. 2015. Impacto da ascensão chinesa sobre os países latino-americanos. *Rev. Econ. Polit.*, São Paulo, v. 35, n. 1: 28-42. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572015000100028&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572015000100028&lng=en&nrm=iso) > . Acesso em: 13 de jun. de 2020.
- Medeiros, Carlos Aguiar de; Serrano, Franklin. 2001. Inserção externa, exportações e crescimento no Brasil. Em: FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos (Orgs.). *Polarização mundial e crescimento*. Rio de Janeiro, RJ: Vozes.
- Medina, Fernando. 2001. Consideraciones sobre el Índice de Gini para medir la Concentración del Ingreso. In: *Serie estudios estadísticos y prospectivos n.º 09, marzo 2001*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas. Disponível em: < [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4788/S01020119\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4788/S01020119_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y) > . Acesso em: 15 de jul. 2020.
- Medina, Gabriel; Ribeiro, Gessyane Guimarães; Brasil, Edward Madureira. 2016. Participação do capital brasileiro na cadeia produtiva da soja: lições para o futuro do agronegócio nacional. *Revista de Economia e Agronegócio*. *Revista de Economia e Agronegócio*, v. 13: 2-38. Disponível em: < <https://ageconsearch.umn.edu/record/253017/> > . Acesso em: 13 de jun. de 2020.
- Ministério da Economia. Comércio Exterior. 2020. Disponível em: < <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior> > . Acesso: 09 de nov. de 2020.
- Moreira Jr., Hermes. Política Externa Brasileira no início do Século XXI: diversificação, realinhamento e dependência. 2020. *Entre Lugar*, v. 11: 240-260. Disponível em: < <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/entre-lugar/article/view/12057> > . Acesso em: 13 de jun. de 2020.
- Nakahodo, Sidney N; Jank, Marcos S. 2006. A falácia da doença holandesa. Documento de Pesquisa. São Paulo: Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais.





- Mimeo. Disponível em: < <http://www.iconebrasil.com.br/publicacoes/estudos/detalhes/623> > . Acesso em: 13 de jun. de 2020.
- Piñeres, Sheila Amin Gutiérrez de; Ferrantino, Michael. 1997. Export diversification trends: Some comparisons for Latin America. *The International Executive*, v. 39, n. 4: 465-477. Disponível em: < <https://doi.org/10.1002/tie.506039040> > . Acesso em: 13 de jun. de 2020.
- Sampaio, Daniel Pereira. 2013. A desindustrializa o em marcha no Brasil. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, v. 34: 33-55. Disponível em: < <http://www.revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/2> > . Acesso em: 13 de jun. de 2020.
- Silva, Heloisa Concei o Machado da. 2003. Deteriora o dos termos de intercâmbio, substitui o de importa es, industrializa o e substitui o de exporta es: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 1: 39-65. Disponível em: < [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292003000100003&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292003000100003&script=sci_arttext) > . Acesso em: 13 de jun. de 2020.
- Silva, Jorge Luiz Mariano da; Montalván, Daniel Borja Valdez. 2008. Exporta es do Rio Grande do Norte: estrutura, vantagens comparativas e comércio intra-indústrial. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 46, n. 2: 547-568. Disponível em: < [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032008000200010&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032008000200010&script=sci_arttext) > . Acesso em: 13 de jun. de 2020.
- Soendergaard, Niels. 2018. Modern Monoculture and Periphery Processes: a World Systems Analysis of the Brazilian soy expansion from 2000-2012. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, Brasília, v. 56, n. 1: 69-90. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032018000100069&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032018000100069&lng=en&nrm=iso) > . Acesso em: 13 de jun. de 2020. < <https://doi.org/10.1590/1234-56781806-94790560105> > .
- Soendergaard, Niels; Silva, Ricardo Dias da. 2019. Reshaping the Policy Arena: How the Agro-Export Policy Network Propelled Brazil within Global Agricultural Governance. *World Trade Review*: 1-17. Disponível em: < <https://doi.org/10.1017/S1474745619000375> > . Acesso em: 13 de jun. de 2020
- Sousa, Rafael H. M. de; Tonin, Julyerme M. 2013. Análise da concentra o na indústria de semente de soja brasileira no período de 1998 a 2013. Maringá: Universidade Estadual de Maringá. In: *Agricultura e agronegócio paranaense*.
- Suzigan, Wilson. 2000. *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*/Wilson Suzigan. Nova Edi o. São Paulo: Hucitec, Ed. da Unicamp.
- Vieira, Pedro Ant nio. 2015 O nacionalismo metodológico na economia e a Economia Política dos Sistemas-Mundo como possibilidade de sua supera o. *Estudos do CEPE*, n. 42: 78-94. Disponível em: < <https://online.unisc.br/seer/index.php/cepe/article/view/6204> > . Acesso em: 13 de jun. de 2020.





- Vieira, Pedro Antônio; Ferreira, Luiz Mateus da Silva. 2013. O Brasil na atual conjuntura científico-tecnológica da economia-mundo capitalista. In: Vieira, R.L. (org) O Brasil, a China e os EUA na atual conjuntura da economia-mundo capitalista. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica: 247-278.
- Wallerstein, Immanuel. 1974. O sistema mundial moderno. Vol. I: a agricultura capitalista e as origens da economia-mundo europeia no século XVI. Porto: Ed. Afrontamentos.
- Wallerstein, Immanuel. 1979; The capitalist world-economy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wallerstein, Immanuel. 2004 O declínio do poder americano: os Estados Unidos em um mundo caótico. Contraponto.





# Brazilian Industrial Defense Base Profile

## *Perfil da Base Industrial de Defesa do Brasil*

DOI: 10.21530/ci.v15n3.2020.1054

Ariela Diniz Cordeiro Leske<sup>1</sup>  
Thauan Santos<sup>2</sup>

### Abstract

This paper aims to present an overview and analysis of the Brazilian defense industrial base (IDB). Based on the Brazilian Industrial Defense Base Mapping and its eight segments (ABDI-IPEA, 2016), our main contribution is to provide the first national and comparative analysis between these sectors, since there is a lack of knowledge in the literature on the Brazilian defense-related companies scenario. Focusing on the analysis of the international insertion of these companies into the global industry through international trade, we analyze defense-related companies based on (i) personnel and average salaries; (ii) innovative and investment profile; (iii) share of export; (iv) main destination countries; (v) technological intensity of exported products; (vi) main obstacles when looking for external markets; and (vii) main export support instruments. Despite the limitations in terms of data, among the main conclusions stand out that each segment has a specific profile, faces and responds differently to market barriers, and in general its innovative profile is still focused on process, what may limit the competitiveness of companies.

**Keywords:** Brazilian Defense Industry; Industrial Defense Base; Defense Economics; Brazil; Defense.

#### Copyright:

• This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.

• Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.



1 Doutora em Economia da Indústria e da Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro; Professora Adjunta do Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, Brasil. (arielaleske@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4995-3940>.

2 Doutor em Planejamento Energético pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia. Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, Brasil. (santos.thauan@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4001-4322>.

Artigo submetido em 03/03/2020 e aprovado em 17/06/2020.





## Resumo

Este artigo tem como objetivo apresentar uma visão geral e uma análise da base industrial de defesa (BID) brasileira. Com base no Mapeamento da Base de Defesa Industrial Brasileira e em seus oito segmentos (ABDI-IPEA, 2016), nossa principal contribuição é fornecer a primeira análise nacional e comparativa entre esses setores, uma vez que há um desconhecimento na literatura sobre o cenário das empresas brasileiras relacionadas à defesa. Com foco na análise da inserção internacional dessas empresas na indústria global por meio do comércio internacional, analisamos empresas relacionadas à defesa com base em (i) pessoal e salários médios; (ii) perfil inovador e de investimento; (iii) participação na exportação; (iv) principais países de destino; (v) intensidade tecnológica dos produtos exportados; (vi) principais obstáculos ao buscar mercados externos; e (vii) principais instrumentos de apoio à exportação. Apesar das limitações em termos de dados, dentre as principais conclusões destacam-se que cada segmento tem um perfil específico, enfrenta e responde diferentemente às barreiras de mercado e, em geral, seu perfil inovador ainda está focado em processos, o que pode limitar a competitividade das empresas.

**Palavras-chave:** Indústria de Defesa Brasileira; Base Industrial de Defesa; Economia de Defesa; Brasil; Defesa.

## Introduction

In order to expand the consumer market, defense companies seek to export their products in addition to acting in the commercial market; in some cases, export is actually a necessary condition for their survival. Therefore, this paper aims to describe the profile of exports of companies related to national defense, identify the relevant factors of exports in this area and what are their main weaknesses in the Brazilian defense-related companies.

We use data published by the Brazilian Industrial Defense Base Mapping (ABDI-IPEA 2016). Eight segments are considered, namely: light and heavy weapons and ammo and explosives (A); electronic systems and command and control systems (B); military naval platform (C); nuclear propulsion (D); military ground platform (E); military aircraft platform (F); defense-oriented space systems (G); and equipment for individual use (H). These segments will be analyzed jointly in terms of the following factors related to exports: (i) personnel and average salaries; (ii) innovative and investment profile; (iii) share of export; (iv) main destination countries; (v) technological intensity of exported products; (vi) main obstacles when looking for external markets; and (vii) main export support instruments.





The paper will be structured as follows: first, and after this brief introduction, there will be a section that presents the empirical review on international trade in the defense sector, with a particular focus on exports. Then, there will be a brief description of the Brazilian defense industry, based on the Brazilian Industrial Defense Base Mapping. Next, we present the data on the Brazilian Industrial Defense Base (IDB)'s international insertion. Finally, we show some conclusions and reflections on the nature, profile and challenges faced by the Brazilian defense industries.

## **International trade and some aspects of defense area**

When it comes to international trade, it is often interesting to analyze the issue from a regional perspective. Within the scope of regional South American initiatives, the Union of South American Nations (UNASUR) stands out, especially for giving much relevance to the area of defense due to the South American Defense Council (CDS). We particularly emphasize the importance of UNASUR in relation to increased (regional) demand, the stimulus to Brazilian exports of certain companies operating in the defense sector, and the internationalization of some of these companies.

Although its creation has contributed to the complexification and overlap of South American security and defense structures (Villa e Bragatti 2015), the CDS advanced significantly in the field of confidence and cooperation measures in defense industries and technologies in the region (Souza 2016; Pagliari 2015), contributing to the deepening of the regional integration process (Martinez e Lyra 2018). Since its creation in 2008, seeking to overcome the mistrust existing in the region and to incorporate the defense sector as an harmonic pillar to facilitate the process of regional integration (Arredondo 2017), the CDS constitutes itself as an instance of consultation, cooperation and defense coordination (Abdul-Hak 2013).

Its decisions were taken in consensus and respect for the diversity, desires, values and traditions of each member state; they were only declaratory, without a legally binding nature (Santos 2018a), therefore, it was not an operational alliance along the lines of the North Atlantic Treaty Organization (NATO). As its main objectives, the CDS proposes: (i) to consolidate South America as a zone of peace, the basis for democratic stability and the integral development of its





peoples, as a contribution to world peace; (ii) to build a South American defense identity, which takes into account sub-regional and national characteristics, and which contributes to strengthening the unity of Latin America and the Caribbean (LAC); and (iii) to generate consensus to strengthen regional defense cooperation (Aranguiz 2013).

One of the central points of the CDS is the possibility of resumption of the defense industry, considering the complementarity of the production chain and the scale amplitude. Thus, in seeking to rearticulate a Defense Industrial Base (IDB) with a South American foundation, the CDS presents the possibility of working on the construction of a South American defense industry, with a broad market driven by state orders and with the participation of companies in their countries (Padula 2015).

However, given the recent breakdown of UNASUR and CDS after 2018 (Fuccille 2018; Santos, Rodrigues e Leite 2019), as well as the relevance of Brazil with regard to the defense budget, expenditure and investments in South America (Rezende 2016), the focus of this paper will be only on the case of the Brazilian defense industrial base. Therefore, in this section, the intention is to narrow and tie the relationship between international trade, exports, innovation and internationalization of companies, and then to specifically analyze the Brazilian IDB case.

According to the classic theories of international trade, trade between countries should focus on their comparative advantages — whether absolute or relative. In the early decades of the twentieth century, the Heckscher (1991) and Ohlin (1991) models indicated that the factor endowment of each economy would determine its exports and imports. However, in the 1970s Chamberlian hypotheses of product differentiation, economies of scale, and monopolistic competition emerged, overcoming the simplified models that assumed pure and perfect competition and often ignored market failures. In the “new” trade theory (Helpman 1981; Krugman 1981), North-South trade was associated with traditional comparative advantages determined by the intensity of factors of production and with inter-industry trade, whereas North-North trade would be based on economies of scale and product differentiation, being associated with intra-industry trade.

In general, exports are considered as a factor that can contribute to economic growth, either through the direct effect on the GDP, or through an increase in the scale of production and productivity (Balassa 1978; Balassa 1985; Delgado,





Fariñas e Ruano 2002; Cuaresma e Wörz 2005). This increase can derive from learning through interaction with producers and consumers, resulting in the use of new technologies and greater productivity, in a process called learning-by-exporting (Salomon e Shaver 2005). The learning-by-exporting process also seems to be influenced by the technological intensity of the companies. The greater the technological intensity, the greater the learning-by-exporting (Fernandes e Isgut 2005). Besides, countries with more experience produce and export goods with high technological content (Catella e Gonçalves 2011).

On the one hand, companies can start the export process based on successful innovations in the domestic market. Internal success can stimulate the company to enter the international market (Vernon 1966). On the other hand, there is the possibility of companies that export have also a greater tendency to innovate, since exporting leads to process innovations, increasing productivity (Álvarez e García 2008; Damijan, Kostevc e Polanec 2010). Also, the improvement of the size of markets and the induces of the knowledge spillovers are effects that can be appropriated by successful innovators (Vernon 1966; Aghion e Howit 2009; Aghion *et al.* 2018; Grossman e Helpman 1989). Consequently, the larger and more productive companies would be even more likely to innovate and, consequently, to export (Melitz 2003; Caldera 2010; Raiher, Carmo e Stege, 2017; Lo Turco e Maggioni 2014; Suárez-Porto e Guisado-González 2014).

In this sense, firm-technological resources can be an important factor for international competitiveness (Rodríguez e Rodríguez 2005). Technological advances and delays can be considered critical for international competitiveness in medium and high technology goods (Dosi, Lechevalier e Secchi 2010; Dosi, Pavitt e Soete 2009), with differences in products and production processes being central to the competitive process, thus increasing the likelihood of insertion into international markets (Dosi, Grazzi e Moschella 2015). Atkeson and Burstein (2010) suggest that the product innovation can offset a change in trade costs, having a substantial impact on heterogeneous firms exit, export, and process innovation decisions. That product innovation has an important moderating effect on the positive association between exports and productivity (Cassiman e Golovko 2011). For Becker and Egger (2013), there is significant bias of the impact of product and process innovations on exports. The result was particularly large for firms with only product or process innovations as compared to firms that did not innovate.



The exchange rate depreciation can be also an important part of growth accelerations and may improve welfare if there is a market failure that affects the tradables sector more than the nontradable sector (Hausmann, Hwang e Rodrik 2005; Rodrik 2007). In some cases, it has been observed that export growth can be preceded by significant exchange rate depreciation because it tends to facilitate the commercialization of new products and entry into new markets (Freund e Pierola 2012).

When it comes particularly to defense sector, there are some peculiarities, especially after the Cold War, when the international arms market experienced a dramatic structural change (Anderton 1995). Until the end of the Cold War, the state's political regime — whether it was democratic or not — was a common concern. It is suggested that post-cold war policies have not mattered (Perkins e Neymayer 2002), since “democracies have not been as altruistic or ethical as they have claimed in recent years” (Akerman e Seim 2014, 23). Still after the Cold War, the conflicts have presented smaller proportions, and for that reason it is possible to observe greater relevance in the trade of small arms (Kinsella 2011).

The defense international trade is even surrounded by a dichotomy in terms of political decision: importing or producing domestically (Levine *et al.* 1997). Regardless the choices, it is indeed necessary to allocate a significant amount of resources. The imports do not require long-term commitment, nor do they contribute economically (job creation and industrial training) or reduce subordination in the global arms transfer and production system (Krause 1995). The national production requires constant investment in R&D and productive incentives, in addition to purchases that must be made by the State, at least initially (Santos 2018b; Leske 2015, 2018). The second case offers some positive externalities such as encouraging industrial production in higher value-added sectors and skilled labor. The model tested by Levine *et al.* (1997) show some variety of arms control policies that can increase welfare, including coordination, price transparency and common arms export policy.

It is worth noting that the international arms transfer system has changed in many levels after the end of the Cold War, with its overall volume reduced mainly because of the strong decline in exports of the Soviet Union (USSR) and its successor states (Brzoska 2004; Garcia-Alonso e Levine 2007). The arms market has become more diverse, both in terms of supplier-recipient relationships and of the types of weapons used. Buyers with financial resources bought expensive weapons, predominantly from the United States (US) and Western Europe, while





the others bought old weapons and small arms. Even the donations, which were very common during the Cold War, were reduced (Brzoska 2004). However, more recently, Villa and Weiffen (2014) highlight that the increase in arms spending cannot be understood if one does not consider the coexistence of a stable power balance in a regional security governance, as well as the desire of emerging states to increase their regional or global roles.

Among the consequences, the reduction in this market is the reorganization of productive structures. Many international companies closed, merged or were incorporated, consolidating the industry and consequently concentrating production on few companies and further narrowing the economically viable segments (Dunne 1995). Exports in the United Kingdom (UK) for instance decreased by 50% in the late 1990s, resulting in significant losses for gross domestic product (GDP) and reallocation of resources in alternative occupations (Sharp 2005). A recent study indicates that exporting countries tend to reduce their military budgets (Pamp e Thurner 2017). Other benefits can come from a greater insertion in the international market, such as: firms will progressively become more efficient, less dependent on public procurement and innovation policy support, as well as more prone to knowledge sharing and inter-firm collaboration (Blom, Castellacci e Fevolden 2014).

With this consolidation, developing arms-producing countries remain dependent on imports of sophisticated critical subsystems, and little transfer of the knowledge necessary to go beyond simple reproduction or copying of weapons took place (Krause 1992). More developed countries have then increased their military technological advantages compared to developing countries (Brzoska 2004), reinforcing a market structure in which the roles of technology and knowledge producers and importers are clearly defined and relatively static. Consequently, this scenario implies in companies whose innovative processes are characterized by imitation and incremental innovations (Freeman e Soete 2008), contributing only marginally to the reintegration of these countries in this international trade. As a result, commercialization and differentiation in the international arms market imply that economic and military power are becoming closer, reinforcing the status of inequality between developed and developing countries in international trade in defense.

Fonfría and Duch-Brown (2014) stress the role of technological issues when analyzing the performance of exports of the Spanish defense industry between 2003 and 2008. The authors argued that more intense exporters of defense





material are more productive and, consequently, more involved in export and technological activities. However, the intense regulation and political intervention in the trade related to defense products tends to generate additional costs and coexist with a parallel trade of military products. This latter factor may cause trade-related studies in this area to be underestimated.

Finally, it is important to highlight the difficulty of adequately analyzing indicators on production and trade. In terms of secondary data, the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) and the Military Balance (IISS) are usually the most viable. Only the former is freely accessible, but its data are aggregated by country, except for the information available on the top 100 companies in the area. In this sense, the next section wishes to contribute providing a more detailed information regarding the production and foreign trade of Brazilian companies that supply defense products.

## **The Brazilian IDB: What does the Mapping show?**

### **Mapping features**

The Brazilian Industrial Defense Base Mapping is the first effort undertaken in Brazil with the objective to size and know the micro-data related companies that provide defense products. The mapping was elaborated between 2014-2015 by the National Agency for Industrial Development (ABDI) and the Institute of Applied Economic Research (IPEA), in addition to eight Brazilian specialists contracted for this research, and the results were published in 2016. This was carried out to better understand companies related to national defense.

The purpose of the research was to identify companies that supply defense products and their main characteristics, such as their size, employees' profile and the share that defense plays in these companies. As each segment was analyzed individually — and with some autonomy and particularity —, here we intend to carry out a joint and common analysis, allowing an overview of the Brazilian IDB — constituting the main contribution of this paper to the specialized literature.

The number of companies analyzed is based on data from the Annual Social Information Report (RAIS) (2003-2011) and differs from the number of companies that gave rise to data on international insertion (2003-2013), as well as from those that constitute the sample of innovation data (2000-2011). This mismatch between





the periods analyzed is due to the lack of existing data. Data provided by RAIS and Research of Technological Innovation (PINTEC) have different collection periods, since RAIS is an annual research and PINTEC is carried out every 3 years. Despite the discrepancy between the collection periods, these are the only data available to companies in the selected area. In relation to the primary data, there is also a reduction in the sample due to the number of companies that have responded to the questionnaires carried out by the specialists.

## A synthesis of the Brazilian IDB

Table 1 shows the number of companies selected to compose the sample by segments. The segments with the largest sample are (F) aircraft (34.3%) and (C) naval (33.6%), followed by (B) electronic systems (12.3%) and (G) space systems (9.8%), respectively. The segment with the lowest number of companies is (A) weapons, ammo and explosives (2.2%). 86% of the selected companies were picked up by RAIS and, over the period, the number of captured companies increased by an average of 27% between 2003 and 2011, while the total number of employed personnel increased by an average of 79% over the same period.

**Table 1. Number of defense-related companies, employed personnel and average salary (2003-2011)**

Segments <sup>3</sup>	Number of companies	Number of Companies at RAIS		Employed personnel		Higher-level personnel*		Average salary (R\$)**	
		2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011
A	23	15	16	4,888	6,561	17%	22%	2,744.00	4,101.00
B	130	73	100	7,778	16,229	38%	48%	4,204.00	4,576.00
C	355	259	324	46,170	92,214	3%	5%	2,926.00	3,388.00
D	34	23	28	2,443	3,987	22%	21%	3,047.00	4,031.00
E	48	27	40	12,479	23,896	17%	28%	4,105.00	4,379.00
F	362	241	312	16,013	26,946	18%	25%	2,851.00	3,186.00
G	104	71	84	3,632	6,852	30%	42%	3,113.00	3,690.00
<b>Total</b>	<b>1056</b>	<b>709</b>	<b>904</b>	<b>93,405</b>	<b>176,685</b>	-	-	<b>22,990.00</b>	<b>27,351.00</b>
<b>Mean</b>	<b>150.86</b>	<b>101.29</b>	<b>129.14</b>	<b>13,344</b>	<b>25,241</b>	<b>20.7%</b>	<b>27.3%</b>	<b>3,284.29</b>	<b>3,907.29</b>

Source: Own elaboration based on ABDI-IPEA (2016); \*share of total; \*\* in order to convert reais (R\$) to US dollars (US\$), use the exchange rate values in Appendix 1.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Light and heavy weapons and ammo and explosives (A); electronic systems and command and control systems (B); military naval platform (C); nuclear propulsion (D); military ground platform (E); military aircraft platform (F); defense-oriented space systems (G); and equipment for individual use (H).





Regarding the profile of employed personnel, there is a significant concentration in the naval segment (C), which represents 52.2% of the total in 2011. As a result, this segment has the lowest percentage of workers with a higher level (5.0%) and the second lowest average salary (R\$ 3,388.00).

Then, it is possible to conclude that the percentage of employed personnel in different segments of the Brazilian IDB with a higher level is well above the national average. While some segments reach 48% (B) and, on average, higher level personnel represent 27.3%, the national average according to the IBGE (2013) is only 15% of the total employed personnel. Between 2003 and 2011, there was an increase of 35%, on average, in the share of personnel with higher education, but the average salary increased only 20%. Despite a relatively small growth rate, the average salary at the Brazilian IDB is still higher than the national average which, according to IBGE (2014), was only R\$ 1,943.00 in 2012.

In order to investigate the relationship between the companies and the national defense, questionnaires were sent to the companies that made up the sample of the mapping<sup>4</sup>. Only the electronic systems and command and control systems (B) and nuclear propulsion (C) segments have defense as their main market, since the other segments carry out most of their sales in the commercial market (ABDI-IPEA, 2016). This is one of the main findings of this paper, since Brazil has different policies and fiscal instruments directed to “defense companies” that in fact are actually supplying more commercial market rather than defense market itself.

The innovative profile of the companies that compose the sample can be observed from the data of the Research of Technological Innovation (PINTEC) and are presented in Table 2. PINTEC seeks to capture some indicators on innovation in the country and provides a series of data on the innovative process of national companies, through a cross-section following the conceptual aspects proposed in the Oslo manual (IBGE, 2011)<sup>5</sup>. Due to financial costs associated with the analysis of all national companies, the survey was carried out by sampling.

---

4 The maximum percentage of responses was observed in the arms and ammo segment (A), where 30% of the companies previously selected responded to the questionnaire. In the ground platform segment (E), only 10% of companies responded. Overall, only 17% of companies answered the questionnaire on average.

5 Regardless of the progress made in PINTEC's methodology, it still relies on traditional indicators, leaving aside some qualitative and often specific indicators to sectors and companies, making them the target of criticism about their real ability to capture important systemic aspects.





**Table 2. Defense-related companies that innovated and their investment in innovation (PINTEC, 2000-2011)**

Segments	Companies at PINTEC		Innovative Companies		Investment in innovation (R\$)		Investment rate	
	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011
A	9	8	8	5	20,232.00	59,024.00	5.0%	3.9%
B	17	30	13	24	209,142.00	274,157.00	4.4%	0.5%
C	75	142	46	71	245,413.00	628,340.00	3.8%	1.8%
D	9	10	5	6	51,116.00	35,483.00	6.2%	2.2%
E	7	17	6	13	56,132.00	2,746,458.00	3.1%	3.3%
F	42	81	31	39	445,398.00	1,434,383.00	7.3%	9.3%
G	8	22	6	15	9,854.00	167,166.00	11.3%	6.6%
<b>TOTAL</b>	<b>159</b>	<b>288</b>	<b>109</b>	<b>173</b>	<b>1,037,287</b>	<b>5,345,011.00</b>	-	-
<b>Mean</b>	<b>27</b>	<b>48</b>	<b>16,4</b>	<b>24,7</b>	<b>148,183.90</b>	<b>763,573.00</b>	<b>5.9%</b>	<b>3.9%</b>
<b>Median</b>	<b>13</b>	<b>24</b>	<b>8</b>	<b>15</b>	<b>56,132.00</b>	<b>274,157.00</b>	<b>5.0%</b>	<b>3.3%</b>

Source: Own elaboration based on ABDI-IPEA (2016).

The investment rate in innovation, which represents how much companies invest in innovation in terms of its sales revenue, was on average 5.9% in 2000, but decreased to 3.9% in 2011. There was a significant drop in the (D) nuclear propulsion segments (-4 pp), (B) electronic systems (-3.9 pp) and (C) naval platform (-2 pp). If we consider only domestic research and development (R&D) investment, its average as a function of company revenues was 1.9%, while the national average as a whole was 0.84% (IBGE 2011). Therefore, despite its reduction in the proportion invested, the group of companies related to the Brazilian IDB still presents a more innovative profile than the national industry average — which is in line with the higher level of employed personnel and then its average salary in the Brazilian IDB.

Among the mapping companies, on average only 19% were analyzed by PINTEC. The segment with the largest participation in PINTEC was the naval platform (C), in which, from an initial list of 355 companies, only 142 were part of PINTEC in 2011. The space segment (G) was the smaller segment, with only 21% in the same period. Between 2000 and 2011, the number of companies analyzed by PINTEC increased 85% (among those making up the sample). Due to such increase, it is hard to identify if the increase in the number of companies that innovated was due to the amount of companies itself or if companies that already have been part of the research started to innovate.





The innovative profile is also captured by PINTEC (see Table 3). For sample data, product innovation was implemented by about 10% more companies than those implementing process innovations over the period. Between 2000 and 2011, there was a reduction in the number of companies in the weapons (A) and ground platform (E) segments that introduced product innovations. The fact that the naval segment (C) has a larger sample within PINTEC ends up reflecting the number of companies that introduced innovations in general.

**Table 3. Innovative profile of defense-related companies (PINTEC, 2000-2011)**

Segment	Year	Product			Process			Product and process	TOTAL
		Total	New to the company	New to the national market	Total	New to the company	New to the national market		
A	2000	10	4	6	9	4	5	7	26
	2011	5	2	3	5	4	1	3	13
B	2000	17	8	9	11	5	6	8	36
	2011	28	11	17	20	12	8	20	68
C	2000	51	25	26	46	30	16	27	124
	2011	72	36	36	72	53	19	49	193
D	2000	7	4	3	7	2	5	4	18
	2011	8	3	5	7	5	2	6	21
E	2000	26	13	13	8	5	3	6	40
	2011	14	5	9	15	10	5	13	42
F	2000	26	13	13	25	13	12	15	66
	2011	31	12	19	38	26	12	25	94
G	2000	7	2	5	6	3	3	5	18
	2011	15	5	10	16	7	9	13	44

Source: Own elaboration based on ABDI-IPEA (2016).

Since it influences exports, product innovation has been shown to be relatively more important than process innovation (Dosi, Grazzi e Moschella 2015). In this sense, defense-related companies are acting jointly towards a better international insertion, although still relatively low if we consider the selected sample. Despite the fact that most of the segments of this sample operate in the commercial market, according to the companies' perception, the spin-off (27%) has been slightly higher than spin-in (22%). On average, 27% of respondents argued to have developed technologies for military purposes and then used in the commercial market (IPEA-ABDI, 2016).





In this context, in a summarized and partly conclusive way, the mapping data indicates that the Brazilian IDB operates in a dual perspective (Dagnino 2008). Despite the fact that they operate mostly in the commercial market, defense-related companies are able to meet the specific demands of the defense sector. This is fundamental in a country like Brazil, where the demand for military products is low and unstable. This characteristic of demand is a result of the country's not involving in wars in its recent history and the large concentration of the Ministry of Defense (MD) budget in personnel expenditures (Matos, Fingolo e Schneider 2017). Another consequence of the low demand of the national armed forces is the importance that the exports assumed: besides expanding the commercial consumer market, they can also help maintain a minimum production capacity for defense. Therefore, the next section will present different data on the export of defense-related companies in Brazil.

## The International Insertion of the Brazilian IDB

### Defense-related companies exports profile

Between 2003 and 2010, the number of companies that exported grew slightly. In the segments of arms (A) and nuclear propulsion (D), more than half of the companies exported. Notwithstanding, in others such as electronics (B) and space (G) the percentage was below 30%. Therefore, Table 4 shows that international insertion of these firms is still limited, since the number of companies that export is on average as high as 40%.

**Table 4. Share of export by defense-related companies (2003-2010)**

Year	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
A	59%	59%	53%	59%	59%	71%	65%	65%
B	18%	22%	18%	23%	22%	21%	24%	26%
C	28%	26%	27%	32%	30%	34%	38%	37%
D	38%	35%	38%	32%	47%	35%	41%	53%
E	31%	33%	35%	42%	33%	40%	44%	42%
F	19%	20%	20%	27%	27%	25%	29%	29%
G	14%	18%	16%	19%	17%	18%	20%	24%

Source: Own elaboration based on ABDI-IPEA (2016).



Table 5 shows the top 10 destination countries of defense-related companies' export between 2008 and 2013. It can be seen that the top 10 accounted for 66.5% of the destination of exports (2008) and reached 84.7% (2013), indicating a greater dependence on these markets and a reduction in the diversification of the main partners. In 2013, the main destinations were the U.S. (38.3%), Argentina (18.0%) and Venezuela (6.1%), totaling US\$ 4,645.4 billion. Among the other countries with significant share of exports in 2013, stand out the U.K. (1.9%), Italy (1.8%), Azerbaijan (1.7%) and Colombia (1.6%).

**Table 5. Top 10 destination of defense-related companies' export (2008-2013)**

Countries	2008	2009	2010	2011	2012	2013
U.S.	38.6%	31.1%	19.9%	21.4%	23.9%	38.3%
Argentina	15.8%	14.7%	28.7%	30.5%	18.0%	18.0%
Venezuela	0.8%	1.5%	2.2%	1.3%	2.7%	6.1%
Ireland	-	-	-	-	2.2%	5.1%
China	2.7%	6.3%	6.2%	9.2%	13.3%	5.0%
Chile	3.1%	1.7%	3.4%	4.1%	4.9%	3.5%
Kenya	-	-	-	-	2.7%	2.3%
Brussels	1.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%	2.3%
Mexico	2.1%	1.3%	1.5%	4.1%	4.8%	2.2%
South Africa	1.8%	2.1%	2.1%	1.9%	1.6%	1.9%
Others	33.5%	41.2%	36.0%	27.2%	25.6%	15.3%
<b>Total (millions)</b>	7,899.60	5,539.40	6,013.10	6,841.90	7,338.70	7,444.10
<b>Mean (millions)</b>	246.9	184.6	214.8	213.8	222.4	240.1
<b>Median (millions)</b>	120.3	77.4	96.0	76.3	50.2	91.8

Source: Own elaboration based on ABDI-IPEA (2016).

These top 10 countries comes from different natures: (i) regional integration and strategic environment; (ii) international cooperation — south-south cooperation (SSC); and (iii) historical trade relationships. In the first case, Latin American countries in general stand out, such as Argentina, Venezuela, Chile and Mexico; in the second case, it arises from particularly international cooperation arrangements such as BRICS (China and South Africa); finally, the third case is due to Brazil's historical trade tradition with top five partners, such as the U.S. and the EU. In the first two cases, it may be associated with the narrowing or the search for closer approximation with countries of the Global South through Brazilian foreign policy (BFP) in the period in question.



With regard to its foreign policy agenda, Brazil has also avoided hard power strategies, for example by renouncing nuclear weapons while joining the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) (Carranza 2017). This nature of Brazilian foreign policy differs from the case of arms production in Asia, which “is heavily influenced by concepts of techno-nationalism, which views autarky (self-sufficiency in armaments) as serving not only national defense needs, but also as maximizing national political, strategic, and economic autonomy” (Bitzinger 2015, 453).

In terms of quality, data are more encouraging. Data on the technological intensity of exported products shows that these tend to be higher value-added products. The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) classifies the industrial sectors based on the level of technological intensity in the 34 countries that make up its base (OECD 2015). Through the “technological intensity” indicator, industrial sectors are classified into four levels: high, medium-high, medium-low and low (Hatzinichroulou 1997; OECD 2011). Table 6 shows how it applies to defense-related companies.

**Table 6. Value exported from defense-related companies based on technological intensity of exported products, in millions of dollars (2008-2013)**

Segment	Year	Total exported value	High intensity	Medium-high intensity	Medium-low intensity	Low intensity	Non-industrial
A	2008	284.0	5.0	278.8	0.0	0.1	0.0
	2013	425.1	1.0	422.7	0.7	0.5	0.2
B	2008	29.9	19.5	9.9	0.3	0.2	0.0
	2013	58.0	31.6	25.6	0.5	0.3	0.0
C	2008	2,121.2	33.7	1,938.7	129.9	15.2	3.7
	2013	1,582.4	50.2	1,398.3	102.9	28.5	2.6
D	2008	15.3	1.5	13.4	0.4	0.0	0.0
	2013	25.9	0.7	22.6	2.6	0.0	0.0
E	2008	1,584.1	25.7	1,402.3	140.0	16.1	0.0
	2013	1,407.3	7.5	1,305.0	91.1	3.4	0.3
F	2008	6,096.2	5.858.8	141.2	78.0	18.3	0.0
	2013	5,536.3	5.281.3	179.5	66.3	9.2	0.1
G	2008	53.6	2.6	44.5	6.2	0.3	0.0
	2013	29.1	9.5	16.0	3.3	0.3	0.0

Source: Own elaboration based on ABDI-IPEA (2016).





When it comes to technological intensity of the exported products, the highest value generated is related to the medium-high intensity products and the evolutionary behavior has been positive in the analyzed period, as expected for the defense industries. Comparing the sector to the average profile of Brazilian exports, this result seems more encouraging. Several authors analyzed data of the Brazilian foreign trade according to the technological intensity and the result differs considerably from those found in the Brazilian IDB Mapping. Based on the data, the balance of the value of products with medium-high intensity was negative and, in general, the products of greater prominence are those of low technology and non-industrial (De Negri 2005; Pereira, Porcile e Furtado 2001; Torezani e Campos 2013; Vogel e Azevedo 2015. As mentioned before, medium-high and high technological intensity products allow companies to be more competitive, which may allow a better international insertion (Dosi, Lechevalier e Secchi 2010; Dosi, Pavitt e Soete 2009).

### **Difficulty in accessing the international market**

In the questionnaire used in the Brazilian IDB Mapping (IPEA 2016), companies were contacted in 2015 in a survey about the obstacles they faced while seeking insertion in foreign markets. Table 7 summarizes the results for all segments under analysis. Among the main difficulties related to the international market (evaluated as very high and high importance), there are: industrial protection in destination countries (78%), unfavorable exchange rate (69%) and internal bureaucracy (66%), respectively.

In this market, it is common to have some protection to the companies in destination countries. However, companies do not benefit from the same (or similar) policy in the case of Brazil. In addition, unfavorable exchange rates and bureaucracy are identified as problems that reflect structural weaknesses and macroeconomic policy in the country, so they are not necessarily linked to the endogenous difficulties faced by companies and/or the particularities of the defense sector itself. Analyzing the segments individually, we realize that each one faces different obstacles, but it is noticed that the percentages indicated above are strongly influenced by the aircraft (F), space (G) and naval (C) segments.





**Table 7. Identified obstacles by Brazilian defense-related companies when looking for external markets (2015)**

Obstacles	Importance				
	Very high	High	Medium	Low	Very low
Unfavorable exchange rate	33 %	37 %	28 %	2 %	1 %
Port and airport costs	31 %	33 %	17 %	13 %	5 %
International freight costs	18 %	33 %	23 %	22 %	5 %
Domestic transportation costs	16 %	26 %	34 %	19 %	6 %
Technical barriers of potential buyer countries	11 %	31 %	37 %	18 %	2 %
Lack of information on potential buyers' laws	13 %	19 %	48 %	17 %	3 %
Lack of credit	27 %	34 %	29 %	9 %	1 %
Lack of credit insurance (guarantees)	29 %	35 %	23 %	11 %	2 %
Domestic bureaucracy	36 %	31 %	19 %	11 %	3 %
Brazil is not associated with defense products	15 %	29 %	43 %	11 %	2 %
Brazilian price is not competitive with similar foreign companies	23 %	37 %	27 %	13 %	1 %
Brazilian quality/technology is not competitive with similar foreign companies	11 %	19 %	39 %	22 %	10 %
Brazilian governments from other countries support their companies more than the Brazilian government does	48 %	30 %	19 %	3 %	1 %
Brazilian company is not able to exhibit products at international fairs abroad	19 %	17 %	28 %	27 %	8 %

Source: Own elaboration based on ABDI-IPEA (2016).

In the segment of electronic and command and control systems (B), for example, port and airport costs, lack of credit and guarantees stand out, while in the military naval platform segment (C) the outstanding obstacles identified by companies were the public support for foreign competing companies, domestic bureaucracy and unfavorable exchange rate. On the other hand, the military ground platform segment (E) highlights that the main barriers are domestic bureaucracy and lack of guarantees, while the military aircraft platform (F) and defense-oriented space systems (G) segments stress the role of government support to foreign companies, domestic bureaucracy and unfavorable exchange rate. In this way, it can be concluded that among the main obstacles identified by Brazilian defense-related companies are macroeconomic (domestic) and industrial (domestic and international) variables.



According to CNI (2018), in 2008, 82% of Brazilian commercial companies interviewed stated that the exchange rate would be the main obstacle to exports. Airport and port costs came in second place with 41.5%, followed by customs bureaucracy (38.7%) and international freight cost (34%), respectively. More recently, in 2018, airport and port costs appear first in the survey (51%), while unfavorable exchange only appears in seventh place. The difficulty in offering competitive prices (43.4%) and fees charged by consenting bodies (41.9%) were in second and third place. Thus, there is a significant change in the obstacles identified by defense and other Brazilian companies, since the category “port and airport costs” ranked in fourth places (31.0%) and difficulty in offering competitive prices in the seventh (23.0%).

## Public instruments of export support

Export support policies can be an important tool to boost sales abroad. In the scope of the Brazilian IDB mapping, the instruments of support provided by the Brazilian Development Bank Exim (BNDES Exim), Drawback, and BNDES' Export Financing Program (PROEX) were analyzed. Table 8 shows that Drawback has been the most widely used incentive for companies. However, it can be observed that in relation to the sample, the number of companies that used some of these instruments is very low and that there is only a small increase between 2003 and 2007.

**Table 8. Export Support Instruments used by selected companies**

Year	BNDES Exim							Proex							Drawback						
	A	B	C	D	E	F	G	A	B	C	D	E	F	G	A	B	C	D	E	F	G
2003	-	-	3	-	1	2	-	-	-	5	1	4	1	-	7	5	38	2	7	22	6
2004	1	1	3	-	-	2	-	-	1	5	1	5	-	-	9	9	39	2	8	24	9
2005	-	-	9	-	4	2	-	-	2	5	2	2	1	-	6	7	49	5	10	25	8
2006	-	-	4	-	3	3	-	-	2	4	1	3	2	1	8	9	50	3	10	30	9
2007	-	-	7	-	2	2	-	-	4	3	-	2	6	2	9	9	45	2	12	30	9

Source: Own elaboration based on ABDI-IPEA (2016).

The drawback is a support instrument that exempts tax companies from imported components and other inputs incorporated into the final product destined for products to be exported. This instrument is particularly relevant in





the Brazilian case, given the high volume of imports at all levels of the national aircraft industry's production chain, for example. Generally, the scarce connection between the companies and the instruments of support can be an indicator of a policy failure, at least in the adherence to the needs of the companies.

Companies may have or not knowledge/access to these instruments or the instruments themselves may not be adequate to the needs of these companies. In any case, if there is a policy and, in turn, it does not reach important companies strategically, it is possible that there is a failure in the interaction between companies and government. This is because public support has historically been critical to the productive and innovative success of defense companies, even in the case of private companies, greatly contributing to the insertion in the sector and obtaining significant plots in this market. According to Conca (1997), there have been times in the history of the Brazilian defense industry when the institutional inefficiency was responsible for its failure (Karp 1999).

## Final remarks

Analyzing the defense industry and the defense market is challenging, mainly because the availability of data is often limited. In Brazil, there was still no publication that generally presented the profile of defense-related companies. The Brazilian IDB mapping published by ABDI-IPEA in 2016 constitutes an effort in this sense and offers a first approximation of these companies, although from a sectorial perspective without necessarily analyzing the defense sector as a whole. Then, this paper sought to make a conclusive and comparative synthesis of the mapping, something that has not been done at the moment of its conclusion and to date; besides we have critically analyzed the sectors, showing their main differences. Even though some data were outdated due to the lack of official and academic data, our main contribution was to analyze the “photograph” of that moment, in view of the lack of continuous data dissemination for this specific group of defense-related companies.

In this sense, it was first observed that each segment has a specific profile and, consequently, a joint analysis mitigates or even omits the perception of some differences between them. It is then believed that trying to fit the general profile of the Brazilian IDB may be useful to help understanding its limitations and critical issues.





When it comes to international insertion of the Brazilian IDB, it is possible to conclude that the selected sample points to positive factors in relation to its competitiveness:

- Companies had an increase in the number of personnel with a higher level and an average salary higher than the national average;
- Among the companies analyzed by PINTEC, more than 70% made innovations in the analyzed period;
- Product innovations were slightly higher than innovations in process;
- The products exported are medium-high and high-tech;
- The main destination of defense-related companies are countries in the immediate region of Latin America (Argentina, Venezuela, Chile and Mexico) and countries related to international cooperation arrangements such as BRICS (China and South Africa), as well as from historical trade traditions (US and EU); and
- The main barriers to insertion are on average more related to structural and macroeconomic issues, rather than to internal business conditions.

Despite limitations in terms of data and time period analyzed, which cannot complete or exhaust the subject, it was possible to draw an initial and general profile of the industry (detailed by different segments) and to define relevant issues that need further analysis (such as personnel profile, technological innovation profile, destination markets, and types of financing).

One of the main features of the defense products market are its barriers, so it is not surprising that this was the main difficulty pointed out by companies. This difficulty could be overcome by offering innovative products. However, the innovative profile is still focused on process and shows weakness in product innovations. This feature may limit the competitiveness of companies. In the same line, the fact that exports are mainly destined for South American countries, neighbors and Mercosur partners, without involvement in conflicts, corroborates the difficulty of inserting the products of Brazilian companies operating in the defense area.

Among the possible related issues that come from this debate, there are challenges of political and economic nature, which require greater debate and transparency in the defense sector in general, and in the case of Brazil in particular. Therefore, the contribution of this paper is paramount to finally present an overview of the sector so that industry itself, academia, policymakers and other stakeholders have a better knowledge of the sector's profile, size, challenges and opportunities of Brazilian defense.





## References

- ABDI-IPEA. *Mapeamento da Base Industrial de Defesa*. Brasília: Ipea, 2015.
- Abdul-Hak, Ana Patrícia N. T. 2013. *O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. Disponível em: < <http://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/11-aprovadas-cae/3431-o-conselho-de-defesa-sul-americano-cds-objetivos-e-interesses-do-brasil> > . Acesso em: 01 dez. 2019.
- Aghion, Philippe; Bergeaud, Antonin; Lequien, Matthieu; Melitz, Marc J. 2018. “The Impact of Exports on Innovation: Theory and Evidence”. *Working papers*, v. 678, Banque de France. Disponível em: < [https://scholar.harvard.edu/files/melitz/files/innovation-exporting\\_link.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/melitz/files/innovation-exporting_link.pdf) > . Acesso em: 03 fev. 2020.
- Aghion, Philippe; Howitt, Peter. 2009. *The economics of growth*. MIT Press. Disponível em: < <https://mitpress.mit.edu/books/economics-growth> > . Acesso em: 28 jan. 2020.
- Akerman, Anders; Seim, Anna Larsson. 2014. “The global arms trade network 1950-2007”. *Journal of Comparative Economics* 42: 535-551. Disponível em: < <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0147596714000171> > . Acesso em: 22 jan. 2020.
- Álvarez, Roberto; García, Álvaro. 2008. “Productividad, innovación y exportaciones en la industria manufacturera chilena”. *Working Papers of the Central Bank of Chile* 476: 1-29. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/20857246?seq=1> > . Acesso em: 18 jan. 2020.
- Anderton, Charles H. 1995. “Economics of the arms trade”. In Hartley, Keith; Sandler, Todd (Eds.). *Handbook of defense Economics*. Amsterdam: North-Holland, 523-590. Disponível em: < <https://www.sciencedirect.com/handbook/handbook-of-defense-economics/vol/1/suppl/C> > . Acesso em: 15 jan. 2020.
- Aránguiz, Javiera B. 2013. “El Consejo de Defensa Suramericano y las nuevas amenazas”. *Revista Enfoques* 11, no. 19: 53-75. Disponível em: < <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/41> > . Acesso em: 01 dez. 2019.
- Arredondo, Gustavo A. 2017. “UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano en su primer lustro 2011-2016”. *Revista de Marina* 957: 18-25. Disponível em: < <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/946> > . Acesso em: 15 jan. 2020.
- Atkeson, Andrew; Burstein, Ariel T. 2010. “Innovation, Firm Dynamics, and International Trade”. *Journal of Political Economy* 118, no. 3: 433-484. Disponível em: < <http://www.econ.ucla.edu/arielb/innovation.pdf> > . Acesso em: 06 jan. 2020.
- Balassa, Bela. 1978. “Exports and economic growth: further evidence”. *J. Dev. Econ.* 5, no. 2: 181-189. Disponível em: < <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0304387878900068> > . Acesso em: 25 jan. 2020.





- Balassa, Bela. 1985. "Exports policy choices, and economic growth in developing countries after the 1973 oil shock". *J. Dev. Econ.* 18: 23-35. Disponível em: < <https://www.science-direct.com/science/article/abs/pii/0304387885900045> > . Acesso em: 25 jan. 2020.
- Becker, Sascha O.; Egger, Peter H. 2013. "Endogenous Product versus Process Innovation and a Firm's Propensity to Export". *Empirical Economics* 44: 329-354. Disponível em: < <https://link.springer.com/article/10.1007/s00181-009-0322-6> > . Acesso em: 14 dez. 2019.
- Bitzinger, Richard A. 2015. "Defense Industries in Asia and the Technonationalist Impulse". *Contemporary Security Policy* 36, no. 3: 453-472. Disponível em: < <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13523260.2015.1111649?journalCode=fcsp20> > . Acesso em: 23 dez. 2019.
- Blo, Martin; Castellacci, Fulvio; Fevolden, Arne. 2014. "Defence Firms Facing Liberalization: innovation and export in an agent-based model of the defence industry". *Comput Math Organ Theory* 20: 430-461. Disponível em: < <https://link.springer.com/article/10.1007/s10588-014-9173-6> > . Acesso em: 13 nov. 2019.
- Brzoska, Michael. 2004. "The economics of arms imports after the end of the cold war". *Defence and Peace Economics* 15, no. 2: 111-123. Disponível em: < [https://www.researchgate.net/publication/24078221\\_The\\_Economics\\_of\\_Arms\\_Imports\\_After\\_the\\_End\\_of\\_the\\_Cold\\_War](https://www.researchgate.net/publication/24078221_The_Economics_of_Arms_Imports_After_the_End_of_the_Cold_War) > . Acesso em: 13 dez. 2019.
- Caldera, Aida. 2010. "Innovation and Exporting: Evidence from Spanish Manufacturing Firms". *Review of World Economics* 146, no. 4: 657-689. Disponível em: < <https://link.springer.com/article/10.1007/s10290-010-0065-7> > . Acesso em: 01 mar. 2020.
- Carranza, Mario E. 2017. "Rising powers and international order: comparing Brazil and India's strategies for admission to the great power club". *Contemporary Security Policy* 38, no. 3: 491-498. Disponível em: < <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13523260.2017.1351654> > . Acesso em: 01 mar. 2020.
- Cassiman, Bruno; Golovko, Elena. 2011. "Innovation and Internationalization through Exports". *Journal of International Business Studies* 42, no. 1: 56-75. Disponível em: < <https://link.springer.com/article/10.1057/jibs.2010.36> > . Acesso em: 01 fev. 2020.
- Catela, Eva Yamilla da S.; Gonçalves, Flávio de O. 2011. "Intensidade tecnológica das exportações mundiais: uma análise de misturas finitas e do "learning-by-exporting" como determinante". *Nova Economia* 21, no. 3: 369-393. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-63512011000300003&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-63512011000300003&script=sci_abstract&tlng=pt) > . Acesso em: 17 fev. 2020.
- Conca, Ken. 1997. *Manufacturing Insecurity: The Rise and Fall of Brazil's Military-Industrial Complex*. Boulder: Lynne Rienner. Disponível em: < <https://www.amazon.com/Manufacturing-Insecurity-Brazils-Military-Industrial-Complex/dp/1555876951> > . Acesso em: 09 jan. 2020.





- Confederação Nacional das Indústrias (CNI). 2018. *Desafios à competitividade das exportações brasileiras*. Brasília: CNI. Disponível em: < <http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2016/8/desafios-competitividade-das-exportacoes-brasileiras/> > . Acesso em: 10 fev. 2020.
- Cuaresma, Jesús C.; Wörz, Julia. 2005. “On export composition and growth”. *Rev. World Econ.* 141, no. 1: 33-49. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/40441033> > . Acesso em: 27 jan. 2020.
- Dagnino, Renato P. 2008. “Em que a Economia de Defesa pode ajudar nas decisões sobre a revitalização da Indústria de Defesa brasileira?” *Oikos* 1: 113-137.
- Damijan, Jože; Kostevc, Črt; Polanec, Saso. 2010. “From Innovation to Exporting or Vice Versa?” *The World Economy* 33, no. 3: 374-398. Disponível em: < <https://online.library.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9701.2010.01260.x> > . Acesso em: 23 jan. 2020.
- Delgado, Miguel A.; Fariñas, Jose C.; Ruano, Sonia. 2002. “Firm productivity and export markets: A non-parametric approach”. *Journal of International Economics* 57: 397-422. Disponível em: < <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0022199601001544> > . Acesso em: 25 jan. 2020.
- De Negri, Fernanda. 2005. “Padrões tecnológicos e de comércio exterior das firmas brasileiras”. In: De Negri, João A.; Salermo, Mario S. *Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras*. Brasília: IPEA, 75-118.
- Dosi, Giovanni, Grazzi, Marco; Moschella, Daniele. 2015. “Technology and costs in international competitiveness: From countries and sectors to firms”. *Research Policy* 44: 1795-1814. Disponível em: < <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0048733315000888> > . Acesso em: 19 dez. 2019.
- Dosi, Giovanni; Lechevalier, Sébastien; Secchi, Angelo. 2010. “Introduction: Interfirm heterogeneity: nature, sources and consequences for industrial dynamics”. *Industrial and Corporate Change* 19, no. 6: 1867-1890. Disponível em: < <https://academic.oup.com/icc/article/19/6/1867/734438> > . Acesso em: 17 dez. 2019.
- Dosi, Giovanni; Pavitt, Keith; Soete, Luc. 2009. *The Economics of Technical Change and International Trade*. Brighton, Wheatsheaf and New York: New York University Press. Disponível em: < <https://econpapers.repec.org/bookchap/ssalembks/dosietal-1990.htm> > . Acesso em: 06 jan. 2020.
- Dunne, J. Paul. 1995. “The Defense Industrial Base”. In Hartley, Keith; Sandler; Todd (Eds.). *Handbook of Defence Economics*. Amsterdam: Elsevier, 399-430. Disponível em: < <https://www.sciencedirect.com/handbook/handbook-of-defense-economics/vol/1/suppl/C> > . Acesso em: 19 dez. 2019.
- Fernandes, Ana M.; Isgut, Alberto E. 2005. “Learning-by-doing, learning-by-exporting, and productivity: evidence from Colombia”. *World Bank Policy Research Working Paper*, no. 3544. Disponível em: < <http://documents.worldbank.org/curated/>





- en/877071468744313107/Learning-by-doing-learning-by-exporting-and-productivity-evidence-from-Colombia > . Acesso em: 24 nov. 2019.
- Fonfría, Antonio; Duch-Brown, Néstor. 2014. “Explaining Export Performance in the Spanish Defense Industry”. *Defence and Peace Economics* 25, no. 1: 51-67. Disponível em: < <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10242694.2013.857460?journalCode=gdpe20> > . Acesso em: 04 dez. 2019.
- Freeman, Chris; Soete, Luc. 2008. *A Economia da Inovação Industrial*. Campinas: Editora Unicamp.
- Freund, Caroline; Pierola, Martha D. 2012. “Export Surges”. *Journal of Development Economics* 97: 387-395. Disponível em: < [https://econpapers.repec.org/article/eedeveco/v\\_3a97\\_3ay\\_3a2012\\_3ai\\_3a2\\_3ap\\_3a387-395.htm](https://econpapers.repec.org/article/eedeveco/v_3a97_3ay_3a2012_3ai_3a2_3ap_3a387-395.htm) > . Acesso em: 28 nov. 2019.
- Fuccille, Alexandre. 2018. “Brasil e o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): um balanço de uma década de sua existência”. In 11º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Curitiba. Disponível em: < [https://cienciapolitica.org.br/\\_arquivos/encontro-abcp-2018/arquivos/BYHK.pdf](https://cienciapolitica.org.br/_arquivos/encontro-abcp-2018/arquivos/BYHK.pdf) > . Acesso em: 17 dez. 2019.
- Garcia-Alonso, M.; Levine, P. 2007. “Arms Trade and Arms Races: A Strategic Analysis”. In Sandler, Todd; Hartley, Keith (Eds.). *Handbook of Defense Economics*. Amsterdam: Elsevier, 941-971. Disponível em: < <https://econpapers.repec.org/bookchap/eehdechp/2-29.htm> > . Acesso em: 03 fev. 2020.
- Grossman, Gene M.; Helpman, Elhanan. 1989. “Quality Ladders in the Theory of Growth”. *The Review of Economic Studies* 58, no. 1: 43-61. Disponível em: < <https://www.nber.org/papers/w3099> > . Acesso em: 04 fev. 2020.
- Hatzichronoglou, Thomas. 1997. “Revision of the High-Technology Sector and Product Classification”. *OECD Science, Technology and Industry*. Paris: OECD Publishing. Disponível em: < [https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/revision-of-the-high-technology-sector-and-product-classification\\_134337307632](https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/revision-of-the-high-technology-sector-and-product-classification_134337307632) > . Acesso em: 20 jan. 2020.
- Hausmann, Ricardo; Hwang, Jason; Rodrik, Dani. 2007. “What You Export Matters”. *Journal of Economic Growth* 12, no. 1: 1-25. Disponível em: < <https://www.nber.org/papers/w11905> > . Acesso em: 20 dez. 2019.
- Heckscher, Eli F. 1991. “The Effects of Foreign Trade on the Distribution of Income”. In Heckscher, Eli F.; Ohlin, Bertil (Eds.). *Heckscher-Ohlin trade Theory*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- IBGE. *Pesquisa de Inovação: PINTEC 2011*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: PNAD 2013*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.





- IBGE. *Estatísticas do Cadastro Central de Empresas: CEMPRE*. Rio de Janeiro, IBGE, 2014.
- Karp, Aaron. 1999. "Ideology, politics and proliferation: Learning from the rise and fall of Brazil". *Contemporary Security Policy* 20, no. 1: 130-136. Disponível em: < <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13523269908404214> > . Acesso em: 25 jan. 2020.
- Kinsella, David. 2011. "The arms trade". In Coyne; Christopher J.; Mathers, Rachel L. (Eds.), *Handbook on the Political Economy of War*. Edward Elgar: Cheltenham, UK, 217-242. Disponível em: < [https://www.researchgate.net/publication/228680251\\_Changing\\_structure\\_of\\_the\\_arms\\_trade\\_A\\_social\\_network\\_analysis](https://www.researchgate.net/publication/228680251_Changing_structure_of_the_arms_trade_A_social_network_analysis) > . Acesso em: 23 jan. 2020.
- Krause, Keith. 1995. *Arms and the State: Patterns of Military Production and Trade*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krugman, Paul R. 1981. "Intraindustry specialization and the gains from trade". *Journal of Political Economy* 89, no. 51: 956-73. Disponível em: < <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/261015> > . Acesso em: 01 mar. 2020.
- Leske, Ariela D. C. 2018. "A review on defense innovation: from spin-off to spin-in". *Revista de Economia Política* 38: 377-39. Disponível em: < [http://www.rep.org.br/issue\\_detail.asp?cod=1590](http://www.rep.org.br/issue_detail.asp?cod=1590) > . Acesso em: 02 mar. 2020.
- Leske, Ariela D. C. 2015. "Interação, Inovação e Incentivos na Indústria de Defesa Brasileira". *Política Hoje* 24: 27-50. Disponível em: < <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3731> > . Acesso em: 14 jan. 2020.
- Levine, Paul; Smith, Ron; Reichlin, Lucrezia; Rey, Patrick. 1997. "The arms trade". *Economic Policy* 12, no. 25: 335-370. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/1344683> > . Acesso em: 07 dez. 2019.
- Lo Turco, A.; Maggioni, D. 2014. "Dissecting the impact of innovation on exporting in Turkey". *Economics of Innovation and New Technology* 24, no. 4: 309-338. Disponível em: < <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10438599.2014.946311?journalCode=gein20> > . Acesso em: 10 dez. 2019.
- Martinez, Elis David M.; Lyra, Mariana P. O. de. 2018. "O Papel da UNASUL nas Crises Democráticas Sul-Americanas (2008-2015)". *Carta Internacional* 13, no. 1: 98-126. Disponível em: < <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/729/375> > . Acesso em: 01 dez. 2019.
- Matos, Patricia de O.; Fingolo, Julie M.; Schneider, Raphael A. 2017. "Orçamento Público e Defesa Nacional: uma análise do Orçamento de Defesa Brasileiro no Período de 2000 a 2016". *Revista da Escola de Guerra Naval* 23, no. 1: 211-238. Disponível em: < <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/551> > . Acesso em: 17 dez. 2019.



- Melitz, Marc J. 2003. “The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity”. *Econometrica* 71: 1695-1725. Disponível em: < [https://scholar.harvard.edu/files/melitz/files/aggprod\\_ecma.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/melitz/files/aggprod_ecma.pdf) > . Acesso em: 14 nov. 2019.
- Ohlin, Bertil. 1991. “The Theory of Trade”. In Heckscher, Eli F.; Ohlin, Bertil (Eds.). *Heckscher-Ohlin trade Theory*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Organization of Economic Cooperation and Development (OECD). 2011. *ISIC Rev. 3 Technology Intensity Definition*. Disponível em: < <http://www.oecd.org/sti/ind/48350231.pdf> > . Acesso em: 07 jan. 2020.
- Organization of Economic Cooperation and Development (OECD). 2015. *List of OECD Member countries — Ratification of the Convention on the OECD, 2015*. Disponível em: < <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/list-oecd-member-countries.htm> > . Acesso em: 06 jan. 2020.
- Padula, Raphael. 2015. “A disputa pela agenda de segurança regional e o Conselho de Defesa Sul-americano”. *Revista da Escola de Guerra Naval* 21, no. 2: 221-262. Disponível em: < <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/173/135> > . Acesso em: 01 dez. 2019.
- Pagliari, Graciela C. 2015. “Conselho de Defesa Sul-Americano e a adoção de medidas de fortalecimento da confiança”. *Carta Internacional* 10: p. 23-40. Disponível em: < <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/307/256> > . Acesso em: 15 dez. 2019.
- Pamp, Oliver; Thurner, Paul O. 2017. “Trading Arms and the Demand for Military Expenditures: Empirical Explorations Using New SIPRI-Data”. *Defence and Peace Economics* 28, no. 4: 457-472. Disponível em: < <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10242694.2016.1277452> > . Acesso em: 20 dez. 2019.
- Pereira, Wellington; Porcile, Gabriel; Furtado, João. 2011. “Competitividade internacional e tecnologia: uma análise da estrutura das exportações brasileiras”. *Economia e Sociedade* 20, no. 3: 501-531. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0104-06182011000300003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-06182011000300003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt) > . Acesso em: 13 dez. 2019.
- Perkins, Richard; Neumayer, Eric. 2002. “The organized hypocrisy of foreign policy: human rights, democracy and western arms sales”. *Geoforum* 89: 247-256. Disponível em: < <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016718509001249> > . Acesso em: 12 dez. 2019.
- Raiher, Augusta P.; Carmo, Alex Sander S. do; Stege, Aysson L. 2017. “The effect of technological intensity of exports on the economic growth of Brazilian microregions: A spatial analysis with panel data”. *Economia* 18, no. 3: 275-432. Disponível em: < <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1517758016301060> > . Acesso em: 20 fev. 2020.





- Rezende, Lucas P. 2016. “Brasil: ator unipolar na América do Sul?” *Carta Internacional* 11, no. 1: 274-295. Disponível em: < <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/355/307> > . Acesso em: 02 mar. 2020.
- Rodríguez, José López; Rodríguez, Jesús López. 2005. “Technological Resources and Export Intensity: A Microview”. *International Business & Economics Research Journal* 4, no. 11: 55-64. Disponível em: < [https://www.researchgate.net/publication/268400650\\_Technological\\_Resources\\_And\\_Export\\_Intensity\\_A\\_Microview](https://www.researchgate.net/publication/268400650_Technological_Resources_And_Export_Intensity_A_Microview) > . Acesso em: 03 fev. 2020.
- Salomon, Robert M.; Shaver, J. 2005. “Myles. Learning-by-exporting: New insights from examining firm innovation”. *Journal of Economics and Management Strategy* 14, no. 2: 431-461. Disponível em: < <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1530-9134.2005.00047.x> > . Acesso em: 28 jan. 2020.
- Santos, Marcos C. 2018a. *Construindo inimigos para a América do Sul: os discursos de segurança no Conselho de Defesa da Unasul*. Curitiba: Editora Appris.
- Santos, Thauan. 2018b. “Economia de Defesa como uma Categoria Geral de Análise nas Ciências Econômicas”. *Revista da Escola de Guerra Naval* 23, no. 3: 543-565. Disponível em: < <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/763> > . Acesso em: 07 jan. 2020.
- Santos, Thauan; Rodrigues, Bernardo S.; Leite, Ana Paula M. R. 2019. “Diez Años y Soledad: a breve existência do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL (2008-2018)”. In *XVII Fórum Universitário do Mercosul (FoMerco)*, Foz do Iguaçu. Disponível em: < [https://www.congresso2019.fomerco.com.br/resources/anais/9/fomerco2019/1568848319\\_ARQUIVO\\_548dd6afcd1e9e726d05136f23fbd025.pdf](https://www.congresso2019.fomerco.com.br/resources/anais/9/fomerco2019/1568848319_ARQUIVO_548dd6afcd1e9e726d05136f23fbd025.pdf) > . Acesso em: 19 jan. 2020.
- Sharp, G. 2005. “The economic costs and benefits of UK defence exports: a comment”. *Defence and Peace Economics* 16, no. 1: 59-66. Disponível em: < <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1024269052000323551?journalCode=gdpe20> > . Acesso em: 05 jan. 2020.
- Souza, Tamires, A. F. 2016. “As razões de existência do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL”. *Carta Internacional* 3, no. 2: 124-148. Disponível em: < <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/485/331> > . Acesso em: 16 dez. 2019.
- Suaréz-Porto, Vanessa; Guisado-González, Manuel. 2014. “Analysis of the determinants of exporting intensity in the field of innovation”. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa* 20, no. 2: 79-86. Disponível em: < <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1135252314000045> > . Acesso em: 21 out. 2019.
- Torezani, T. A.; Campos, A. C. 2013. “Tecnologia e competitividade: a evolução das teorias do comércio internacional”. In *Encontro Nacional de Economia Política*,





- Belo Horizonte, nº 18, Sociedade Brasileira de Economia Política. Disponível em: <http://www.sep.org.br/artigos> > . Acesso em: 21 ago. 2019.
- Vernon, Raymond. 1966. “International Investment and International Trade in the Product Cycle”. *Quarterly Journal of Economics* 80: 190-207. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/1880689> > . Acesso em: 14 nov. 2019.
- Villa, Rafael D.; Bragatti, Milton C. 2015. “Complexificação das Instituições de defesa na América do Sul”. *Carta Internacional* 10, no. 3: 4-22. Disponível em: < <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/245/255> > . Acesso em: 01 dez. 2019.
- Villa, Rafael D.; Weiffen, Brigitte. 2014. “South American Re-armament: From Balancing to Symbolizing Power”. *Contemporary Security Policy* 35, no. 1: 138-162. Disponível em: < <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13523260.2014.884342> > . Acesso em: 01 dez. 2019.
- Vogel, G.; Azevedo, A. F. Z. 2015. “Intensidade Tecnológica das Exportações do Brasil e de Estados Selecionados (2000-2010)”. *Revista de Administração da UFSM* 8, no. 1: 26-41, 2015.

### Appendix 1

Year	Nominal exchange rate
2000	1,83
2001	2,35
2002	2,92
2003	3,08
2004	2,93
2005	2,43
2006	2,18
2007	1,95
2008	1,83
2009	2,00
2010	1,76
2011	1,68
2012	1,96
2013	2,16
2014	2,35
2015	3,33
2016	3,49

Source: Own elaboration based on Ipeadata database. Nominal exchange rates were calculated based on the average of nominal monthly exchange rates from the official Brazilian government database. Available at: < <http://ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38389> > .





# Clausewitz, a Ciberguerra e a Guerra Russo-Georgiana

## *Clausewitz, the Cyberwar and the Russian-Georgian War*

DOI: 10.21530/ci.v15n3.2020.1065

Pedro Henrique Miranda Gomes<sup>1</sup>

Vágner Camilo Alves<sup>2</sup>

### Resumo

Este artigo discute o conceito de “guerra cibernética” e outros afins, de modo a verificar e delimitar sua aplicabilidade técnica. A partir da revisão conceitual acerca do fenômeno da guerra, tal como se apresenta na obra de Clausewitz, são apontados elementos essenciais e generalizáveis a qualquer guerra. Posteriormente, as diferentes noções sobre “guerra cibernética” são esmiuçadas, buscando-se verificar até que ponto elas condizem com a teoria consolidada na área e se podem ser úteis para análise dos fenômenos bélicos contemporâneos. Em seguida, examina-se a Guerra Russo-Georgiana como estudo de caso para ilustrar a abrangência e os limites dos conceitos discutidos. Conclui-se que a ideia da “guerra cibernética” é, de fato, válida somente quando os instrumentos cibernéticos são empregados em assistência a operações convencionais de guerra, que envolvem destruição e aplicação de força cinética.

**Palavras-Chave:** Guerra Cibernética; Guerra Russo-Georgiana; Clausewitz.

#### Copyright:

• This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.

• Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.



1 Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança (PPGEST/UFF), Rio de Janeiro, Brasil.

(pedro\_gomes@id.uff.br); ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1881-3395>.

2 Doutor em Ciência Política (IUPERJ, 2005), Professor Associado do INEST/UFF, Rio de Janeiro, Brasil.

(vcamilo@id.uff.br); ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4399-6835>.

Artigo submetido em 12/04/2020 e aprovado em 29/07/2020.





## Abstract

The present paper seeks to discuss the concept of “cyberwar” and others related to it so as to verify and to restrict its technical applicability. From a conceptual revision on the phenomenon of war as it appears in the work by Clausewitz, a number of essential and generalizable elements in any war are shown. Subsequently, different notions of “cyberwar” are scrutinized to verify how consistent they are with the consolidated theory in the field and whether they can be useful for the analysis of contemporary war phenomena. Then, the Russian-Georgian War is examined as a case study to shed light on the breadth and limits of the concepts under discussion. It follows that the idea of “cyberwar” is, in fact, valid only when cyber instruments are employed as an aid to conventional military operations, which involve destruction and application of kinetic force.

**Keywords:** Cyberwar; Russian-Georgian War; Clausewitz.

## Introdução

Assim como ocorre nas demais áreas do conhecimento, a comunidade epistêmica dos Estudos Estratégicos (EE) vê-se constantemente desafiada a adaptar-se à inexorável marcha do tempo, abarcando à teoria os novos fenômenos e problemáticas conceituais que a história lhe apresenta. Estando o léxico deste campo de estudo tradicionalmente concentrado em torno da guerra, verifica-se que os recentes e acelerados avanços tecnológicos o impactaram-no diretamente, tanto em seu aspecto operacional quanto social organizacional, resultando na revisão ou consolidação de conceitos tradicionais.

Não é de hoje que estrategistas veem seu objeto de estudo ser empregado discursivamente de forma metafórica, em expressões como “guerra comercial” ou a “guerra à pobreza” de Lyndon Johnson (Azevedo 2005). Contudo, o advento da tecnologia da informação se impôs de tal forma que se faz necessário separar o discurso em torno da ciberguerra da sua verificação concreta.

Considera-se que está em curso, hoje, uma RAM<sup>3</sup> liderada pelas tecnologias de informação e comunicação não oriundas de tecnologias especificamente militares, mas que combina a capacidade de monitoramento, comando e controle,

---

3 Revolução nos Assuntos Militares, ou RAM, pode ser definida como “uma grande mudança na natureza da guerra, resultante do emprego de novas tecnologias as quais, combinadas com as dramáticas mudanças na doutrina, nos conceitos operacional e organizacional militares, alteram fundamentalmente o caráter e a conduta das operações militares” (Longo 2007, 6).





computação e informação, com forças dotadas de armas precisas, em um “sistema de sistemas” (Longo 2007). Ao mesmo tempo, proliferam ataques cibernéticos liderados por grupos subnacionais, como nos casos do hacktivismo e ciber-crimes, ou capitaneados por Estados, como ciber-espionagem, sabotagem e outros. O objetivo central deste artigo será o de definir os conceitos que emergem com a tecnologia da informação e impactam na política internacional, de modo a delimitar o que pertence ao léxico dos EE.

Este esforço justifica-se pela gravidade das consequências práticas que têm as definições acadêmicas e institucionais para fenômenos ligados à estratégia. Conforme Sheldon (2013, 305, tradução nossa<sup>4</sup>), no que se refere ao ciberespaço, “o que é ou não incluído em qualquer definição poderá ter sérias implicações para a sua utilização estratégica”. Isso porque a forma como as entidades políticas entendem os fenômenos estratégicos define quais situações são passíveis, por exemplo, de causarem uma guerra.

A metodologia aplicada consiste, primeiro, na revisão conceitual da definição de guerra e a subsequente análise dos conceitos-chave ligados ao tema guerra cibernética, utilizando-se bibliografia especializada. Este contraste permitirá delimitar de forma mais clara a amplitude prática do conceito de guerra cibernética, ao verificar em quais situações reais os elementos essenciais do fenômeno guerra encontram-se presentes em meio a um conflito cibernético.

De forma complementar, será realizado um estudo de caso da Guerra Russo-Georgiana, integrando os fenômenos aí observados aos conceitos desenvolvidos anteriormente, de forma a ilustrar a verdadeira abrangência da guerra cibernética. Nesse estudo, além de fontes ocidentais, em língua inglesa, espanhola e francesa, também são utilizadas fontes russas. O caso marca a ocorrência, pela primeira vez, de maior interface entre ações disruptivas no ciberespaço com manobras militares convencionais, o que o indica como exemplo por excelência de conflito cibernético dentro dos EE.

## **A Guerra Cibernética e os estudos estratégicos**

### **A Guerra Clausewitziana**

Maynard (2018), em texto apresentando diferentes abordagens em torno da guerra cibernética, aponta muito lucidamente que um elemento-chave para

---

4 Do original: what is not included in any definition may have serious implications for its strategic application





o entendimento da questão é a noção de violência. Para entendê-lo é preciso rever a concepção geralmente aceita de guerra no meio dos EE, elaborada por Clausewitz.

O autor prussiano define guerra como “um ato de violência destinado a forçar o adversário a submeter-se a nossa vontade” (Clausewitz 2014, 7). Mesmo Maynard (2018), que parte da tradução desta frase como “ato de força”, aponta que, nesta concepção, este ato se dá sempre por meio de ações violentas. Aqui se encontra o cerne da discordância entre especialistas, variando a partir de definições mais amplas ou restritas de violência, ou força.

Uma visão mais ampla entende que “a violência pode se encontrar em quase qualquer situação coercitiva” (Limnéll *apud* Maynard, 2018, 470, *tradução nossa*<sup>5</sup>), enquanto um sentido mais estrito do termo importaria necessariamente na consecução de danos físicos ou morte. Os ataques contidos nesta última interpretação podem ser chamados de cinéticos (*kinetic*), termo que se liga à produção de danos materiais, tais como aqueles causados pela ação de um punho, uma espada ou uma bomba (Singer e Friedman 2014).

A última parece ser a interpretação mais adequada para “ato de violência”, pois, do contrário, a noção de violência — ou de força — se confundiria com a de poder. Por sua vez, este é entendido como “toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências” (Weber 1999, v.1, 33), logo, incorporando elementos não materiais ou diretos de se fazer valer a própria vontade. Uma forma de diferenciá-la das noções de força ou violência é restringir tais noções ao seu aspecto não apenas coercitivo, mas também cinético, conforme definido acima.

Como resultado, para que uma ação coercitiva pudesse ser classificada como “guerra” seria necessário o elemento da destruição, do dano físico ou da morte, ou seja, um ataque cinético. Por fim, sendo a guerra, para Clausewitz, “continuação da política por outros meios” (Clausewitz 2014, 27), é-nos possível parafrasear, dentro do léxico dos EE, aquela que nos servirá de definição essencial deste fenômeno da seguinte forma: “a guerra é o embate violento entre agrupamentos humanos visando a consecução de um objetivo político”.

O entendimento de violência a partir de um componente cinético facilita a posterior classificação de guerra, uma vez que a distinção pode ser feita tanto

---

5 Violence can be found in almost any coercive situation. Cabe destacar que, aqui, “situação coercitiva” é empregada em seu sentido amplo, não restrita apenas ao uso da força militar, mas outras ações, tais como roubo de dados e distúrbios a sistemas computacionais de outros governos (Maynard 2018).





em situações de conflitos tradicionais quanto contemporâneos. Os Estados (e outros agentes políticos) estão acostumados a um grande leque de ações que visam desestabilizar outro agente ou compeli-lo e que, independentemente disto, não configuram um ato de guerra. Muitas destas ações, já frequentes, podem ser simplesmente transpostas ao ambiente cibernético, sem modificar sua natureza, como a propaganda, espionagem e sabotagem, nas quais a ausência de um “ato de violência” torna pouco provável que se vá à guerra por causa deles.

Outro aspecto importante é a inerente reciprocidade da guerra. Nenhuma guerra pode ser pensada a partir de apenas um lado. Conforme explicitou Clausewitz (2014, 11): “a guerra não é a ação de uma força viva sobre uma massa inerte, mas, como a não resistência absoluta não seria guerra, ela é sempre a colisão de duas forças vivas”. Este aspecto virá a ser particularmente relevante para debatermos a questão do anonimato, elemento intimamente ligado aos ataques cibernéticos.

Finalmente, antes de entrarmos em uma descrição mais profunda em torno do ciberespaço e da ciberguerra, é relevante frisar as consequências da junção da definição de guerra ao seu sentido inerentemente político. Clausewitz (2014) atrela à figura dos líderes políticos o elemento da razão em um contexto de guerra, no sentido da definição dos objetivos políticos que se buscam em meio ao ato de violência e a dimensão dos esforços que se está disposto a realizar para alcançá-los. Portanto, a guerra, cibernética ou não, é resultado da política e, como tal, no final do dia, é o líder político quem decide se uma ação levará à guerra ou não.

## O Espaço Cibernético

Uma vez definidos os elementos essenciais ao fenômeno da guerra, resta-nos analisar os conflitos cibernéticos de modo a verificar se os mesmos elementos estão presentes. É conveniente partir do meio pelo qual os ataques ocorrem: o espaço cibernético (ou ciberespaço), que se diferencia da terra, do mar e do ar por se descolar, em um primeiro momento, do meio físico, da geografia e das fronteiras.

Singer e Friedman (2014, 13, *tradução nossa*)<sup>6</sup> definem o espaço cibernético, em sua essência, como “o domínio de redes de computadores (e os usuários

---

6 Do original: the realm of computer networks (and the users behind them) in which information is stored, shared, and communicated online.





por trás delas) no qual informação é guardada, compartilhada e comunicada *online*”, ao que entendemos ser necessário adicionar, ainda, as estruturas físicas e o espectro eletromagnético que englobam esse domínio. Ações perpetradas pelo meio cibernético seguem lógicas próprias, e podem ocorrer em velocidades altíssimas e pulverizadas do ponto de vista espacial, mas há limites para esta liberdade, sobretudo ao incluirmos os usuários como elemento constituinte da definição.

Primeiramente, o espaço cibernético, por mais global que seja, não está fora do alcance dos Estados. Divisões podem ser criadas neste meio, da mesma forma que nações e países o foram no espaço material. Isto ocorre porque a comunicação em rede depende de infraestrutura física por onde os dados são transportados e armazenados. Essas infraestruturas, sejam os cabos submarinos que transmitem tais dados<sup>7</sup>, sejam as entidades de administração dos nomes de domínio, são controladas por organizações privadas submetidas a leis de um país.

É neste aspecto, inerentemente geográfico, que a dimensão do alcance do Estado pode ser verificada. Os Estados, por exemplo, buscam controlar as portas de conexão entre seus países e a internet global, como faz Moscou ao aprovar lei de proteção da seção da internet global com conteúdo russo, a Runet (Iasakova 2019).

Da mesma forma que a infraestrutura, os usuários por trás dos computadores também respondem às leis dos países nos quais se encontram e onde praticam suas atividades. Assim, ataques cibernéticos e atividades ilícitas que ocorram dentro de um país podem ser considerados crimes e os responsáveis podem ser levados à justiça, enquanto os mesmos ocorridos fora têm que contar com previsões legais por parte do país de origem, bem como cooperação diplomática para alcançar os agentes delituosos.

Portanto, o ciberespaço não é, inteiramente, uma “terra de ninguém”, um mais puro estado de natureza, uma vez que está, em alguma medida, submetido à ação e à regulação por parte dos Estados. Suas divisões, rotas, portas e fronteiras são, ao mesmo tempo, físicas e imaginárias, da mesma forma que uma fronteira imaginária divide o Brasil e o Uruguai, mas rodovias físicas ligam os dois países.

---

7 Pode-se ver os cabos conectando os países à rede global no *site* < <https://www.submarinecablemap.com/> > .





## O Poder Cibernético e os Ciberataques

Uma vez delimitada a essência do ciberespaço, e entendendo-o como um meio de projeção de poder — tal como a terra, o mar, o ar e o espaço sideral — deve-se analisar as diferentes formas pelas quais este poder pode ser exercido. Similarmente ao que ocorre no debate em torno dos conflitos armados, no espaço cibernético a noção de “poder” é mais ampla do que a de “ato de violência”, que é condição necessária para a verificação de uma guerra, de modo que se pode exercer poder sem necessariamente recorrer a um ato de violência.

Poder cibernético, portanto, transpondo o entendimento de poder para o meio cibernético, pode ser entendido, a partir da definição de Sheldon (2013, 306, *tradução nossa* <sup>8</sup>), como “a habilidade, em paz, crise ou guerra, de exercer influência pronta e sustentada no ciberespaço ou a partir dele”. Em se tratando de uma proposta conceitual no âmbito dos Estudos Estratégicos, o autor adiciona, ainda, que “o poder cibernético é o processo de converter informação em efeito estratégico” (Sheldon 2013, 306, *tradução nossa* <sup>9</sup>), o que é apenas verdade em definições mais amplas do termo estratégia.

A literatura especializada majoritariamente entende os Estudos Estratégicos sob o prisma do Estado (Figueiredo 2010; Moreira 2010; Gray 1999, etc.). Contudo, a propagação do uso do ciberespaço para projeção de poder aponta para o fortalecimento de grupos não-estatais, de modo que indivíduos por trás de um computador podem causar mais dano do que células terroristas armadas (Kiras 2002).

Para além da definição de poder cibernético, há confusão acerca de uma das formas na qual ele se manifesta: os ataques cibernéticos. Sobretudo na mídia, o termo foi usado para uma miríade de fenômenos, desde roubo de dados até sabotagem de infraestrutura nuclear, ou ações coordenadas com engajamento no campo de batalha.

Para dirimir tal ambiguidade, um relatório do *National Research Council*, dos Estados Unidos, definiu ataques cibernéticos, ou ciberataques, como “ações deliberadas para alterar, interromper, enganar, deteriorar ou destruir sistemas ou redes de computadores ou a informação e/ou programas residindo

---

8 Do original: The ability in peace, crisis, and war to exert prompt and sustained influence in and from cyberspace.

9 Do original: Cyberpower is the process of converting information into strategic effect.





ou transitando nestes sistemas ou redes” (William et al. 2009, 1, tradução nossa<sup>10</sup>). Esta conceituação, ao delimitar mais adequadamente o que seriam ataques cibernéticos, ao mesmo tempo indica que eles podem ser desferidos em diversos âmbitos essencialmente diferentes entre si, incluindo o cibercrime, ciberespionagem, hacktivismo<sup>11</sup> ou ataques em contexto de guerra.

Ciberataques tornam-se mais danosos na medida em que, nas últimas décadas, evoluíram do âmbito da comunicação e do comércio virtual para atingir as chamadas infraestruturas críticas, abrangendo setores essenciais à civilização moderna, como o setor bancário, eleitoral, sistemas de transporte, de água, de energia e outros (Singer e Friedman 2014). Isso faz com que um ciberataque seja um golpe particularmente efetivo em um país como a Estônia, no qual o cotidiano está fortemente conectado com a rede (chegando mesmo a ter eleições online), como ficou claro nos ataques de 2007 ao país (Maynard 2018).

Estes ataques, por operarem no espaço cibernético e, portanto, desconectarem-se do espaço físico, podem acertar múltiplos alvos de uma só vez, de forma quase instantânea. Ao considerar-se a integração da infraestrutura crítica ao ciberespaço, resulta que ciberataques podem ter o resultado prático de dano de infraestrutura física, derivado de uma ação no meio virtual<sup>12</sup>.

Há, ainda, duas propriedades, nesses ataques, particularmente importantes quando se considera seu uso político: as questões da atribuição e da previsibilidade dos danos. Ataques cibernéticos são bem difíceis de terem uma origem atribuída e, particularmente, difíceis de terem conexões políticas que derivem em objetivos políticos calculáveis. Ademais, devido à natureza global da conexão com a internet, é possível o espalhamento de uma determinada contaminação, o que não exclui eventuais danos à própria origem dos ataques, ao contrário do que acontece, em geral, quando se dispara um míssil em direção a um alvo distante, por exemplo.

Singer e Friedman (2014) indicam três tipos de ataque cibernético: (1) ataques de disponibilidade, que visam barrar o acesso a uma rede, ao sobrecarregá-la

---

10 Do original: deliberate actions to alter, disrupt, deceive, degrade, or destroy computer systems or networks or the information and/or programs resident in or transiting these systems or networks.

11 Atividade que visa a promover ou a resistir a mudanças sociais ou políticas utilizando-se de métodos cibernéticos de protesto, que são, de uma só vez, não violentos e questionáveis (Singer e Friedman 2014).

12 É o caso do software *Stuxnet*, que atacou o sistema operacional das centrífugas de enriquecimento de urânio iranianas e causou destruição — física — de seu maquinário, levando a uma queda de 20% no ritmo de trabalho do programa nuclear iraniano no espaço de 5 meses (Maynard 2018).





com o número de visitas<sup>13</sup> ou deixando-a *off-line*, para interromper os processos físicos e virtuais que dependem dela; (2) ataques de confidencialidade, que buscam entrar em redes de computador de modo a monitorar as atividades e extrair informações dos sistemas e usuários; e (3) ataques de integridade, que visam entrar em um sistema para alterar a informação contida — úteis para mudar a percepção dos alvos, ou para sabotagem. Todos os três tipos de ataques, em um contexto de crescente integração das tecnologias civis e militares a redes de computadores, podem causar graves danos materiais e virtuais a seus alvos.

## A Guerra Cibernética

Mas, afinal de contas, quando ataques cibernéticos podem ser entendidos num contexto maior de guerra cibernética? Este termo é passível de ser empregado? Se sim, quando? Estas perguntas só podem ser respondidas pela transposição dos elementos considerados essenciais ao fenômeno da guerra, vistos anteriormente, para a realidade do ciberespaço como um novo meio de realização de conflitos.

O termo “guerra cibernética” vem sendo utilizado, sobretudo na mídia, majoritariamente de forma simbólica, para se referir a uma vasta coleção de fenômenos diferentes. Equipararam-se, então, cibervandalismo a mobilizações reais de um estado de guerra utilizando-se recursos cibernéticos.

Dentro da academia, as confusões se repetem devido a interpretações díspares em torno de conceitos tradicionais. Por um lado, Limnéll, devido à sua interpretação ampla da noção de violência, entende como ciberguerra, por exemplo, o roubo de informações governamentais (Limnéll e Rid 2014). Clarke menciona ainda que, para que uma ação configurasse uma ciberguerra, seria necessário que ela fosse perpetrada por Estados-nações contra congêneres (Clarke e Knake 2010). Alguns acreditam, inclusive, que até hoje não teria havido uma guerra cibernética.

Passo inicial para resolução desta questão reside em um aspecto linguístico que impacta os conceitos utilizados. É pertinente uma distinção clara entre guerra em sua essência (*war*) e em seu sentido operacional, levando-se em consideração os elementos táticos empregados (*warfare*). A ciberguerra deve ser pensada a partir desta última noção, uma vez que ela destaca que os ataques cibernéticos, quando integram operações de guerra, não são inovadores a ponto de mudar

---

13 A este processo se dá o nome de *Denial-of-Service* (DoS). Uma variação desses ataques, o *Distributed-Denial-of-Service* (DDoS) ocorre quando o tráfego que está atacando uma rede é originado em grande número de fontes geograficamente distribuídas, a partir de computadores “zumbis” (Lohachab e Karambir 2018).





fundamentalmente a natureza do conflito, mas são, sim, um instrumento para nele ser usado. O ciberespaço apenas abriu as portas para o uso de mais um meio para o conflito bélico, como fizeram as aeronaves ao levar a possibilidade de guerra ao ar.

O fenômeno da ciberguerra (*cyberwarfare*) sucedecom modificações meramente incrementais em relação ao de guerra, mais amplo. Isto porque os elementos essenciais de uma guerra permanecem inalterados: dela sempre derivam objetivos políticos e ela sempre sobrevém por meio de um ato de violência. Portanto, podemos definir guerra cibernética como “interferência eletrônica direta a alvos civis e militares estrangeiros com a intenção de causar dano” (Valuch et al. 2017, 66). Ressaltamos ainda, a noção de “dano” em seu sentido cinético.

Atualmente, o governo estadunidense parte do entendimento que, para que um ciberataque seja considerado um ato de força — ou seja, como violência —, é preciso que resulte em “morte, ferimentos ou destruição significativa” (Singer e Friedman 2014, 121, *tradução nossa*<sup>14</sup>). Isto não significa que seja o caso apenas de ataques que, em si, digamos, visem causar uma explosão, resultando em morte. Ataques cibernéticos podem ser usados como instrumento tático, acompanhando operações militares convencionais. Se ataques de DDoS interrompem as comunicações do adversário, causando problemas organizacionais, ao mesmo tempo em que uma batalha convencional ocorre, o ciberataque foi parte integrante do “ato de violência”, funcionando de forma tática.

Singer e Friedman (2014) adicionam ainda, para a classificação de atos de violência, a objetividade e mensurabilidade, no sentido de que deve haver uma conexão direta e pretendida entre o ato e seu resultado. Assim sendo, um ato de ciberespionagem, por exemplo, pode resultar na perda de vidas humanas, mas a conexão entre um fato e outro não o qualifica como ato de guerra. Quando um país é atingido por um míssil, não é muito complicado descobrir a sua origem e compreender os objetivos políticos vinculados ao ataque. Mesmo em ataques terroristas, onde o ator estatal está ausente, em geral um agente político assume a autoria. O mesmo já não ocorre nos ataques cibernéticos.

As ferramentas utilizadas em tais ataques são desenhadas para garantir o anonimato do atacante. Em um DDoS, os rastros deixados podem provir de múltiplos computadores ao redor do mundo, de modo que, para se encontrar a fonte, é preciso trabalho forense meticuloso, raramente definitivo (Singer e

---

14 Death, injury or significant destruction.





Friedman 2014). Ainda, o poder sobre a atribuição está sempre sob o controle do atacante, que pode imitar, falsificar ou remover dados que a evidenciem, levando investigadores à direção contrária (Segal 2016).

Se o autor não pode ser identificado, mais do que apenas não saber os objetivos do atacante, o país atacado estará impossibilitado de retaliar. Como a guerra é a colisão de duas forças vivas, situações nas quais não se sabe quem contra-atacar não poderiam ser consideradas guerra. Por esta razão, a situação mais clara na qual ataques cibernéticos atingem todos os requisitos para serem configurados como guerra é quando eles ocorrem como apoio a operações militares convencionais, quando já se sabe quem está atacando.

Casos onde o conflito ocorreu inteiramente no meio cibernético — ou seja, houve reciprocidade — a ausência de danos cinéticos impediu que os Estados se considerassem em guerra. Desta forma, considerar o ciberespaço como um domínio combatente por si só — desacompanhado da refrega no terreno, com armas cinéticas — é, na maioria dos casos, um equívoco (Júnior; Vilar-Lopes; Freitas 2017).

No já mencionado caso Stuxnet, por exemplo, houve efetivamente a consecução de dano cinético, com a infraestrutura nuclear iraniana sendo duramente impactada. Enquanto o contexto e algumas evidências apontavam para uma ação dos Estados Unidos e de Israel, elas não puderam figurar, para a liderança política iraniana, como cristalino ato de violência ao qual se poderia reagir com atos cinéticos mais diretos. A mesma reação não seria esperada no caso de um dano similar causado, por exemplo, por um míssil.

A decisão acerca do engajamento em uma guerra é sempre política, e depende da percepção e das informações à disposição das lideranças. Desta forma, os líderes iranianos, não encontrando evidências suficientemente sólidas para a atribuição do ataque, julgaram que a resposta a tais prováveis ações deviam cingir-se ao mesmo meio, respondendo com ataques cibernéticos contra o sistema financeiro americano e à ARAMCO saudita (Sanger 2018).

Desta forma, os conflitos cibernéticos poderão ter, em alguma medida, o poder de impactar doutrinas militares no que diz respeito à dissuasão. Tradicionalmente, esta se divide em dissuasão por negação, quando se reduz a confiança de um potencial atacante pela demonstração de que se tem o poder necessário para negar os frutos do ataque; e dissuasão por punição, que consiste em desestimular um inimigo a um ataque pelo preço da punição que virá em seguida (Freedman 2013).





Já no reino cibernético, a dissuasão passa a ser necessariamente baseada mais em negar benefícios aos atacantes do que em impor custos em uma retaliação, justamente devido à dificuldade de atribuição (Segal 2016). Protegido pelo anonimato, há um estímulo maior ao atacante. O foco, portanto, é desenvolver proteções e barreiras mais efetivas, bem como investir em inteligência, de modo a prevenir possíveis ataques, mesmo que isso, na prática, seja extremamente difícil.

A guerra cibernética, assim, parece gerar impactos profundos nos cálculos da guerra, embora mais de um ponto de vista tático do que estratégico. Como concluem Júnior, Lopes e Freitas (2017, 49):

Como arma estratégica, por um lado, a guerra cibernética é incapaz de produzir coerção, em razão das características do ciberespaço e seus limites na produção de efeitos cinéticos. Ao permitir, na maioria das vezes, o anonimato de seus agressores, inviabiliza assim a dissuasão, seja por negação, seja por punição.

## A “Guerra” Informacional

A globalização das informações acabou por acentuar a importância das narrativas dominantes no ambiente político. Ademais, há uma conexão direta entre ataques cibernéticos e o aspecto informacional, com um relatório técnico da comissão europeia chegando a mencionar que a “desinformação deve ser considerada uma ferramenta completamente integrada à guerra cibernética” (Flore et al. 2019, 7, *tradução nossa*<sup>15</sup>).

Definição de guerra informacional foi dada por Valuch et al como “controlar ou influenciar o humor da sociedade via engenharia social” (2017, 66, *tradução nossa*<sup>16</sup>). Ciberataques, ao controlar as narrativas disseminadas em torno de um evento, facilitam a obtenção e consolidação de objetivos políticos. No entanto, seria possível que uma abordagem informacional possua elementos essenciais de uma guerra?

Ataques cibernéticos podem ser desenhados para alcançar objetivos estratégicos ligados ao aspecto informacional, que dão suporte à obtenção de objetivos militares táticos em meio a operações convencionais, cinéticas. Contudo, similar

---

15 Do original: Disinformation should be considered a fully integrated cyber-warfare tool.

16 Controlling or influencing the mood in the society via social engineering.





ao exemplo a respeito da espionagem, ainda que um ataque cujo alvo seja a informação resulte de alguma forma em violência ou na obtenção de objetivos militares, este efeito não é direto o suficiente para que o ataque seja considerado um ato de violência. Conforme aponta o próprio autor da definição de guerra informacional, este termo tem sido usado, majoritariamente, como metáfora, assim como a própria guerra cibernética (Valuch et al 2017).

Um olhar técnico sobre a questão não deve conceber, portanto, a guerra informacional como um conceito autônomo, dispondo do *status*, per se, de guerra. Pelo contrário. Trata-se tão somente de mais um instrumento que visa auxiliar, indiretamente, na obtenção de objetivos políticos, por vezes *pari passu* com operações convencionais. Não chegam nem a ser uma novidade em si, uma vez que os ciberataques apenas permitiram um novo meio de difusão da tradicional propaganda<sup>17</sup>.

## A Guerra Russo-Georgiana

### Antecedentes e Contexto

Após a dissolução da União Soviética, o governo russo valeu-se de “conflitos congelados” para manter uma força de tração sobre as antigas repúblicas soviéticas, evitando que elas abandonassem sua zona de influência. Isso se fez a partir do apoio a movimentos separatistas nesses países, frequentemente liderados por minorias russas (Mongrenier e Thom 2016).

Na Geórgia, essas minorias estavam localizadas no noroeste do país, na região chamada Abecásia, e no norte, na Ossétia do sul, povoada por cristãos russófonos não assimilados pelos georgianos, que se identificavam com seus pares da Ossétia do norte, localizada em território russo. Isso levou à organização, em 1992, de um referendo na área onde 98% foram favoráveis a anexação à Rússia. Uma série de crises se seguiu, nas quais o vizinho do norte participou como país mediador, mantendo tropas estacionadas em território georgiano (Yakemtchouk 2008).

Em 2003, os georgianos manifestaram-se através da “revolução das rosas”, derrubando o presidente pró-russo Chevardnadze do poder, substituindo-o por

---

17 Sequer é novo o uso de propaganda em auxílio a operações convencionais no próprio campo de batalha. Exemplo disso são os panfletos em português jogados por tropas alemãs na Itália, que buscavam levar os soldados da Força Expedicionária Brasileira a desertar (Costa 2009).





Mikhaïl Saakashvili, que passou a adotar uma postura de aproximação com o ocidente e, em particular, com a OTAN (Yakemtchouk 2008). Destaque foi dado à construção do oleoduto BTC, que passaria pela Geórgia, mas que cortava território russo e transportava petróleo do Azerbaijão para a Europa.

Após criar tensões com seu vizinho pela nova postura e por ameaçar os objetivos geoenergéticos russos, Saakashvili envidou esforços, em 2008, no sentido de retomar efetivamente a Ossétia e integrá-la ao território georgiano após “provocação” russa em exercícios militares na fronteira entre a Ossétia do Sul e a Geórgia (Maynard 2018). Esse foi o estopim para a invasão russa do território georgiano, o que levou ao reconhecimento da independência dos territórios separatistas (Mongrenier e Thom, 2016). Este episódio destaca-se por ser considerado o primeiro caso de uso de ataques cibernéticos em apoio a operações militares tradicionais.

## Os Ataques

Antes de caírem as bombas, uma primeira onda de ataques cibernéticos foi realizada nos dias 6 e 7 de agosto de 2008, encetadas por *botnets* e sistemas de comando-e-controle associados ao crime organizado russo (Blank 2017). Em seguida, iniciaram-se as operações convencionais, com Moscou enviando tropas adicionais a Ossétia do Sul e respondendo aos ataques de Saakashvili na região com bombardeios ao território georgiano. Somou-se a isto um bloqueio naval à Geórgia e o desembarque de fuzileiros navais na costa da Abecásia. Do ponto de vista das operações convencionais, as FFAA mecanizadas russas e as milícias ossetas derrotaram o exército georgiano, levemente armado, no único engajamento de larga escala da guerra, a batalha por Tskhinvali (Hollis 2011).

O grande marco desta guerra foram os ataques cibernéticos realizados *pari passu* com esta batalha. Na nova onda de ciberataques, foram feitas postagens em *sites* que continham ferramentas eletrônicas para a realização dos ataques e listas de alvos sugeridos. Eles consistiam em ataques de DDoS e desfiguração de *websites*, pelos quais grande número de *sites* do governo, da mídia e de instituições financeiras foram bloqueados (*denied*) ou desfigurados (Segal 2016).

Os alvos destes ataques isolaram o governo georgiano dos seus mais efetivos meios de comunicação, deixando-o incapaz de se comunicar tanto internamente quanto com o exterior. Mostrou-se, assim, que seu acesso à internet era extremamente vulnerável à interferência russa (Hollis 2011). Conforme as





tropas russas estabeleciam posições no país vizinho, a lista para ataques era ampliada para abranger agências governamentais, instituições financeiras, grupos de negócios, instituições de educação, mídia e, sobretudo, fóruns georgianos de *hackers*, com o objetivo de impedir respostas a altura aos ataques cibernéticos (Blank 2017).

Como resultado, o governo georgiano tinha dificuldade em formular uma resposta organizada à presença russa. Ele estava incerto sobre o que as tropas de Moscou poderiam vir a fazer e via a confusão se espalhar entre sua população, que não conseguia buscar informações com o governo. Com a derrubada das redes de mídia do país caucasiano, o Kremlin iniciou uma campanha de propaganda que permitiu saturar as redes de notícia com a versão russa dos eventos, às quais a população local teria acesso, uma vez que o canal russo em língua inglesa *Russia Today* estava cobrindo a situação na Geórgia desde o dia 3 de agosto (Priporov 2013). O ataque combinava, portanto, ataques DoS, sabotagem e ciberpropaganda (Vakhyu I Gede 2019).

Finalmente, chama atenção que os ciberataques não foram desenvolvidos por uma seção institucionalizada das FFAA russas, mas por grupos conhecidos como *hackers* patrióticos, recrutados pelas mídias sociais e que gravitavam ideologicamente em torno do governo (Singer e Friedman 2014)<sup>18</sup>. A disseminação das ferramentas para os ataques e a coordenação dos alvos eram feitas através dos fóruns “xaker.ru” e “stopgeorgia.ru”, que seguiam uma hierarquia particular, na qual os líderes mais habilidosos forneciam as ferramentas, vulnerabilidades e alvos para a ação dos seguidores menos aptos (White 2018). Os ataques levaram a uma reação bem-sucedida de *hackers* georgianos, resultando em um conflito cibernético independente entre terceiros atores não-estatais, sob o pretexto das hostilidades oficialmente declaradas<sup>19</sup>.

Não obstante, apesar do uso de terceiros nas operações, é possível observar uma coordenação rigorosa dessas ações com os objetivos estratégicos russos. Os ciberataques foram realizados de maneira limitada e contida, sem atacar infraestruturas críticas, mas demonstrando a capacidade de fazê-lo, sinalizando

---

18 Estes grupos, que convergem patrioticamente com os objetivos estratégicos do governo, operam também em benefício próprio, chegando a possuir ligações com o cibercrime. O que ocorre, portanto, é um acordo tácito, no qual é dada alguma liberdade para que estes indivíduos operem, em troca do seu serviço, quando este for requisitado pelo governo (Singer e Friedman 2014).

19 *Hackers* do lado georgiano reagiram interrompendo o acesso às mídias russas, o que era complementado pelo bloqueio, desta vez por parte do governo da Geórgia, da entrada em *sites* do domínio “.ru” e o bloqueio de acesso russo a *sites* georgianos (Priporov 2013).





para o governo da Geórgia que a escalada do conflito não era desejável. Houve, assim, verdadeira compulsão cibernética (Blank 2017).

Evento ilustrativo do objetivo russo diz respeito à infraestrutura energética georgiana, que se encontrava no epicentro das tensões geopolíticas entre os dois países, devido à construção do gasoduto BTC. Enquanto os ataques cibernéticos evitaram a infraestrutura energética do país, as forças armadas russas espelharam este movimento, efetuando ataques no entorno do oleoduto, sem de fato acertá-lo (Hollis 2011).

## A Abordagem Russa para o Ciberespaço

Um elemento não desprezível na análise do conflito de 2008 é o fato de que os ataques às mídias e a campanha informacional em torno da versão russa dos acontecimentos não aparece, aqui, como mero detalhe da operação, nem são vistos como menos estratégicos por Moscou em relação à ruptura tática das comunicações no lado georgiano. Pelo contrário, a Rússia integra os mecanismos cibernético e informacional ao seu planejamento e sua capacidade de projeção de poder (Blank 2017).

O Kremlin, seguindo sua política externa desenvolvida nas últimas duas décadas, manifesta-se discursivamente como em meio a um confronto informacional contra o ocidente<sup>20</sup>, o que é natural do ponto de vista do debate político, frequentemente metafórico. Contudo, o país passou a institucionalizar este entendimento ao mencionar, em sua doutrina de defesa, que os conflitos militares contemporâneos seriam caracterizados pelo “fortalecimento do papel do conflito informacional” (Rússia 2010, *tradução nossa*<sup>21</sup>).

Em artigo de 2013, o general russo Valeryi Gerasimov comenta que os conflitos estariam mudando de natureza, dando ênfase ao amplo uso de medidas “econômicas, informacionais e outras não-militares, implementadas com o uso do potencial de protesto da população” (Gerasimov 2013, *tradução nossa*<sup>22</sup>). Isto

---

20 Ainda no final de 2019, por exemplo, o presidente russo declarou, no colegiado estendido do ministério da defesa, que o país estaria preparado para garantir a justiça histórica em torno dos relatos sobre a 2ª Guerra Mundial, apontando para tentativas estrangeiras de manchar a história do país (Perviy Russkiy 2019). A medida mais notória da resposta do país eslavo foi, em tempos de paz, a promoção das redes de notícias Sputnik e RT, com a missão de difundir a versão russa dos eventos para o resto do mundo.

21 усиление роли информационного противоборства.

22 политических, экономических, информационных, гуманитарных и других невоенных мер, реализуемых с задействованием протестного потенциала населения.





ainda seria complementado por medidas militares secretas, incluindo o conflito informacional e ações das forças de operações especiais. Esta abordagem acerca dos conflitos no século XXI passou a ser chamada de doutrina Gerasimov, cuja aplicação já podia ser observada na Guerra Russo-Georgiana. Ela ficaria ainda mais patente durante o conflito no leste ucraniano<sup>23</sup>.

Este é um aspecto particular da abordagem russa para as noções de conflito e paz. Diferentemente da dualidade existente no ocidente, a abordagem russa possui certas nuances. Contudo, contrariamente ao entendimento de Blank (2017), isto não permite que se fale em guerra informacional (*informational warfare*), mesmo na perspectiva russa. Em toda sua doutrina militar (Rússia 2010), não há associações entre o elemento informacional e a palavra guerra (война), preferindo-se o termo conflito (противоборство). A grande particularidade aqui é a manutenção e evolução deste conflito psicológico em períodos de guerra deflagrada, abordagem que deriva do passado soviético e que foi aperfeiçoada a partir das experiências das duas guerras na Chechênia<sup>24</sup> (Blank 2017; White 2018).

Partindo deste princípio, ataques cibernéticos são vistos como um elemento orgânico na doutrina de conflito informacional da Federação Russa, encarados de maneira mais ampla, como um mecanismo que permite o domínio do panorama de informações, para além dos efeitos em sistemas de comunicação adversários. Isso contrasta com a visão mais rígida e estreita da abordagem estadunidense para o ciberespaço (Segal 2016).

## As Lições da Guerra

As principais lições a serem tiradas dos eventos ocorridos na rápida guerra de 2008 podem ser divididas em dois subgrupos, que exprimem bem os elementos academicamente relevantes a serem observados. De um lado, há os elementos particularmente novos ou extraordinários identificados em meio à guerra, com

---

23 Em sua campanha no leste ucraniano, a Rússia, ao combinar ataques cibernéticos e os *little green men* — exército não-oficial de soldados russos, utilizando uniformes verdes não-identificados — buscava não apenas consolidar seus objetivos materiais de domínio do território e impedir que o país, em meio a tensões centrífugas, tivesse viabilizada sua adesão à OTAN. Ela buscava também um objetivo psicológico, passando a mensagem de que a Ucrânia, enquanto país, só existiria se a Rússia permitisse (Sanger 2018).

24 A primeira guerra da Chechênia (1994-1996) teve custo físico e moral demasiadamente grandes, o que dificultou a obtenção dos objetivos estratégicos do Estado russo. Na segunda guerra da Chechênia (1999-2009), estes custos foram diminuídos pela campanha midiática russa, que a retratou como uma guerra anti-terrorista (Blank 2017).





destaque para a participação de grupos terceiros, não-estatais. De outro, existe o método e os princípios absolutamente ordinários e tradicionais do uso do ciberespaço, dialogando diretamente com doutrinas de conflito convencional já bem estabelecidas.

O primeiro ponto a ser destacado no uso de terceiros para a realização de ataques cibernéticos é a acrescida dificuldade na atribuição das ações, por remover ligações diretas com as autoridades responsáveis. Isso dificulta que seja montada, posteriormente, preparação adequada para o fenômeno, inclusive em termos jurídicos, uma vez que, até hoje, o Conselho Europeu e os Estados Unidos ainda entendem oficialmente os ataques de DDoS, ocorridos na Geórgia, como cibercrime.

Cohen (2017) indica que, atualmente, existe uma descentralização da propriedade da tecnologia de uso militar, que tende a derivar do setor civil e não o contrário, como era marcante em tempos idos. Neste processo, também os profissionais ligados à operação dessas tecnologias deixaram de estar associados diretamente ao governo, que passa a ter que competir com empresas do setor privado por tais profissionais.

Isto fica claro no estudo de caso feito. A procura por terceiros está, também, ligada ao fato de que ações efetivas no ciberespaço requerem um nível de criatividade e inovação que burocracias militares, marcadas pela disciplina, hierarquia e mentalidades orientadas por processos bem definidos, têm dificuldade em exercer com maestria (White 2018). A grande atribulação causada por esta captação indireta é a perda de unicidade e organicidade em meio à preparação dos ataques, em virtude da dificuldade de entendimento entre as comunidades técnica e não-técnica. Esta dificuldade é ainda reforçada por canais de comunicação debilitados pela própria natureza não-institucionalizada da relação entre forças armadas e terceiros.

Por outro lado, a campanha russa de 2008 demonstrou que o conflito cibernético permanece governado pelos mesmos princípios gerais que regem conflitos convencionais. As fases do ciclo operacional permaneceram inalteradas: salas de bate-papo foram utilizadas para o recrutamento e para o processo de mobilização de forças; foi feito trabalho de reconhecimento em busca de vulnerabilidades e alvos virtuais; ataques foram realizados contra comunidades *hackers* rivais como prevenção a contra-ataques; e a neutralização dos meios de informação do adversário foram feitas anteriormente ao ataque por meios físicos (White 2018).





Os ataques cibernéticos, apesar da operacionalização por terceiros, demonstraram alto grau de coordenação de objetivos táticos e estratégicos perseguidos na campanha mais ampla. Não se excederam ou transbordaram para as infraestruturas físicas, passando, então, a mensagem que deveria ser passada, no sentido de mostrar capacidade de materialização de dano e nada mais (Blank 2017).

Foi rompida a ideia de efeito instantâneo em toda atividade desenvolvida no ciberespaço. Tais ataques requerem um longo processo de localização de vulnerabilidades e, no conflito em questão, as ações contra os sistemas de informação começaram 20 dias antes do início do conflito (Sepetich 2016). Uma das ferramentas utilizadas para a desfiguração de *websites* havia sido desenvolvida há aproximadamente dois anos, especificamente para a campanha na Geórgia (White 2018).

Tais atividades preliminares no espaço cibernético podem criar assinaturas identificáveis, que podem ser monitoradas antecipadamente de modo a desarticular futuros ataques (Hollis 2011). Portanto, é recomendável o monitoramento de fóruns de *hackers* de modo a permitir, o mais cedo possível, a identificação de atividades suspeitas, que poderiam indicar eventual recrutamento e preparação para um ataque cibernético por parte de outro Estado.

Finalmente, fica o aprendizado de que, contrariamente ao que se acredita, no espaço cibernético, o terreno importa, e a geografia permanece decisiva. A dependência física da Geórgia para com a infraestrutura de rede russa, com quase metade das rotas da rede georgiana passando pelo vizinho, amplificou a efetividade dos ataques cibernéticos. A Geórgia não possuía, ainda, o próprio ponto de troca de tráfego (IXP), elemento que havia permitido que a Estônia, em meio a ataques no ano anterior, não perdesse a capacidade de comunicação interna (Segal 2016).

## Conclusões

Após revisão bibliográfica, fica evidente que as ambiguidades e divergências existentes na área em torno do tema da guerra cibernética podem ser substancialmente pacificadas pela adoção do elemento da violência, em seu aspecto cinético, como orientador da classificação de um fenômeno como sendo guerra. O estudo de caso realizado foi particularmente útil para ilustrar tal entendimento,





uma vez que foi o primeiro evento claro no qual ataques cibernéticos foram realizados de maneira sincronizada com uma campanha convencional.

A guerra foi marcada simultaneamente e na mesma medida por suas novidades — com destaque ao uso de terceiros, recrutados a partir de vínculos indiretos com a autoridade responsável — e por suas continuidades em relação às guerras tradicionais. No que permaneceu inalterado, destaca-se a capacidade de controle dos terceiros no que diz respeito ao seu engajamento em torno dos objetivos táticos e estratégicos desejados.

Um ponto que segue para debate é a questão da relação do fenômeno com o Estado. O espaço cibernético parece estar sendo cada vez mais povoado por entidades não-estatais, por vezes transnacionais, que passam a ocupar espaços antes ocupados unicamente por burocratas. Isto faz com que guerras cibernéticas possam ser inteiramente praticadas à revelia do Estado? Pouco provável no curto prazo. Isto porque, ainda que isto possa mudar, o Estado ainda é o único ator político com capacidade de organização necessária à consecução de ataques cibernéticos em apoio a campanhas militares no domínio físico. Além, convém recordar dos aspectos físicos, territoriais e jurídicos controlados pelos Estados, conforme já mencionado acima.

Ainda assim, deve-se destacar que, tendo-se escolhido analisar um caso ocorrido há mais de uma década, o que em termos cibernéticos pode ser considerado um tempo distante, não foram vistas em profundidade atualizações das capacidades de tais ataques. A título de ilustração, basta imaginar os efeitos práticos gerados por eventual dispositivo como o *Stuxnet* se aplicado aos sistemas de lançamento de mísseis de uma potência nuclear. Contudo, em se dispondo a realizar, também, uma revisão conceitual, verificamos que as consequências da abordagem cinética para o conceito de guerra seguem sustentando-se em meio ao aprofundamento da tecnologia cibernética.

## Referências

- Azevedo, Cecília. 2005. Guerra À Pobreza: Eua, 1964. São Paulo, *Revista De História* 153, no.2.
- Blank, Stephen. 2017. Cyber War And Information War À La Russe. In: Perkovich, George; Levite, Ariel E. *Understanding Ciber Conflict: Fourteen Analogies*. Georgetown: Georgetown University Press.





- Clarke, Richard A.; Knake, Robert K.. 2010. *Cyber War: The Next Threat To National Security And What To Do About It*. Nova York: Harper-Collins Publishers.
- Clausewitz, Carl Von. 2014. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes.
- Cohen, Eliot. 2017. Technology And Warfare. In: Baylis, John Et Al. *Strategy In The Contemporary World: An Introduction To Strategic Studies (5th Edn)*. New York: Oxford University Press.
- Costa, Marcos A. T.. *Força Expedicionária Brasileira: Memórias De Um Conflito*. 2009. Dissertação (Mestrado Em História, Cultura E Poder) — Pós-Graduação Em História, Universidade Federal De Juiz De Fora, Juiz De Fora.
- Figueiredo, Eurico De Lima. 2010. “Os Estudos Estratégicos, A Defesa Nacional E A Segurança Internacional”. In: Lessa, Renato (Organizador). *Horizontes Das Ciências Sociais, A Ciência Política*. Petrópolis, Vozes.
- Flore, Massimo Et Al. 2019. *Understanding Citizens’ Vulnerabilities To Disinformation And Data-Driven Propaganda*. Eur 29741 En, Publications Office Of The European Union, Luxemburgo.
- Freedman, Lawrence. 2013. The Primacy Of Alliance: Deterrence And European Security. *Proliferation Papers*, no. 46.
- Gerasimov, Valeryi. 26 fev. 2013. Ценность Науки В Предвидении [O Valor Da Ciência No Prognóstico]. *Voенно-Promyshlennyi Kurrier*. Disponível Em: < [Https://Www.Vpk-News.Ru/Articles/14632](https://www.vpk-news.ru/articles/14632) > . Acesso Em: 03 Jun. 2020.
- Gray, Collin S.. 1999. *Modern Strategy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hollis, David. 2011. Ciberwar Case Study: Georgia 2008. *Small Wars Journal*. Disponível Em: < [Https://Smallwarsjournal.Com/Blog/Journal/Docs-Temp/639-Hollis.Pdf](https://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/639-hollis.pdf) > . Acesso Em: 11 De Dez. 2019.
- Iasakova, Ekaterina. 01 mai. 2019. Владимир Путин Подписал Закон О Рунете [Vladimir Putin Assinou Lei Sobre A Runet]. *Rossiyskaia Gazeta*. Disponível Em: < [Https://Rg.Ru/2019/05/01/Vladimir-Putin-Podpisal-Zakon-O-Runete.Html](https://rg.ru/2019/05/01/vladimir-putin-podpisal-zakon-o-runete.html) > . Acesso Em: 13 Jan. 2020.
- Júnior, Augusto W. M. T.; Vilar-Lopes, Gills; Freitas, Marco T. D.. 2017. As Três Tendências Da Guerra Cibernética: Novo Domínio, Arma Combinada E Arma Estratégica. *Rev. Carta Inter.*, Belo Horizonte, 12, no. 3.
- Kiras, James D. 2002. Terrorism And Irregular Warfare. In: In: Baylis, John Et Al. *Strategy In The Contemporary World: An Introduction To Strategic Studies*. New York: Oxford University Press.
- Limnell, Jarno; Rid, Thomas. 2014. Is Cyberwar Real? Gauging The Threats. *Foreign Affairs*.
- Lohachab, Ankur; Karambir, Bidhan. 2018. Critical Analysis Of Ddos — An Emerging Security Threat Over Iot Networks. *Journal Of Communications And Information Networks* 3 no. 3.





- Longo, Waldimir Pirro. 2007. Tecnologia Militar: Conceituação, Importância E Cerceamento. *Tensões Mundiais*, Fortaleza 3, no. 5.
- Maynard, Dalton. 2018. Considerações Sobre A Ciberguerra. In: Silva, Francisco Carlos Teixeira Da & Schurster, Karl (Org.). *Por Que A Guerra?* Rio De Janeiro: Civilização Brasileira.
- Mongrenier, Jean-Sylvestre; Thom, Françoise. 2016. *Géopolitique De La Russie*. Paris: Presses Universitaires De France.
- Moreira, William S. 2010. Estudos Estratégicos — Epistemologia, Crítica E Novas Abordagens. Trabalho Apresentado No Iv Encontro Nacional Da Associação Brasileira De Estudos De Defesa, Brasília 2010.
- Perviy Russkiy. 24 dez. 2019. “Испоганить Память Не Дадим”: Путин Ярко Показал, Что Готов К Информационной Войне С Западом Ради Исторической Справедливости [“Não Permitiremos Que Manchem A Memória”: Putin Vivamente Demonstrou Que Está Pronto Para A Guerra Informacional Com O Ocidente Pelo Bem Da Justiça Histórica]. Disponível Em: < [https://Tsargrad.Tv/News/Ispoganit-Pamjat-Ne-Dadim-Putin-Jarko-Pokazal-Chto-Gotov-K-Informacionnoj-Vojne-S-Zapadom-Radi-Istoricheskoy-Spravedlivosti\\_231940](https://Tsargrad.Tv/News/Ispoganit-Pamjat-Ne-Dadim-Putin-Jarko-Pokazal-Chto-Gotov-K-Informacionnoj-Vojne-S-Zapadom-Radi-Istoricheskoy-Spravedlivosti_231940) > . Acesso Em: 18 Jan. 2020.
- Приоров, Е. С. 2013. Роль Традиционных И «Новых Сми» В Освещении Грузино-Южноосетинского Конфликта В Августе 2008 Года [O Papel De Meios De Informação De Massa Tradicionais E Novos Na Elucidação Do Conflito Entre Geórgia E Ossétia Do Sul Em Agosto De 2008]. *Vestnik Nizhegorodskovo Universiteta Im. Ni Lobatchevskovo*, 5, no. 1.
- Rússia. Decreto Do Presidente Da Federação Russa, De 5 De Fevereiro De 2010. *Военная Доктрина Российской Федерации* [Doutrina Militar Da Federação Russa]. Disponível Em: < <http://Kremlin.Ru/Supplement/461> > . Acesso Em: 18 Jan. 2020.
- Sanger, David E. 2018.. *The Perfect Weapon: War Sabotage And Fear In The Cyber Age*. New York: Crown.
- Segal, Adam. 2016. *The Hacked World Order*. New York: Public Affairs.
- Sepetich, Sergio E. 2016. Las Ciberoperaciones Aplicadas A Un Teatro De Operaciones — Estudio De Caso: Guerra Ruso Georgiana. Escuela Superior De Guerra Conjunta De Las Fuerzas Armadas. Disponível Em: < <http://Www.Cefadigital.Edu.Ar/Handle/1847939/900> > . Acesso Em: 5 Jun. 2020.
- Sheldon, John B. 2013. The Rise Of Cyberpower. In: Baylis, John Et Al. *Strategy In The Contemporary World: An Introduction To Strategic Studies (4th Edn)*. New York: Oxford University Press.
- Singer, P. W.; Friedman, Allan. 2014. *Cybersecurity And Cyberwar: What Everyone Needs To Know*. New York: Oxford University Press.





- Vakhiu I Gede, V. K. 2019. Роль Методов Кибервойны Как Средства Противоборства В Современной Прокси-Войне [O Papel De Métodos De Guerra Cibernética Como Meio De Conflito Na Guerra Por Procuração Moderna]. Anais. Xv Conferência Científica Nacional De Estudantes, Aspirantes E Jovens Cientistas, Tomsk.
- Valuch, Jozef Et Al. 2017. Cyber Attacks, Information Attacks, And Postmodern Warfare. *Baltic Journals Of Law & Politics*. 10, no. 1.
- Weber, Max. 1999. *Economia E Sociedade: Fundamentos Da Sociologia Compreensiva*. Brasília: UnB. 2.
- White, Sarah. 2018. *Understanding Cyberwarfare: Lessons From The Russo-Georgian War*. Modern War Institute.
- William, A. Owens Et Al. 2009. *Technology, Policy, Law, And Ethics Regarding U.S. Acquisition And Use Of Cyberattack Capabilities*. Washington: National Academy Of Sciences.
- Yakemtchouk, Romain. 2008. *La Politique Etrangère De La Russie*. Paris: L'harmattan.





## Instruções editoriais para os autores

Não há cobrança pelo processo de avaliação, editoração e publicação dos artigos.

Os autores devem seguir estritamente as diretrizes abaixo; sua não observância poderá implicar em não aceitação do artigo submetido. Eventualmente, a equipe editorial poderá orientar os autores 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, obrigatoriamente, retirar sua identificação das propriedades do arquivo.
3. Não serão aceitos artigos com mais de 4 (quatro) autores/coautores. No caso de mais de dois autores, o papel de cada um dos autores na elaboração do manuscrito deverá ser informado à equipe editorial, informação que deve constar da Carta ao Editor.
4. O autor deve submeter três arquivos:
  - 4.1 Um arquivo contendo título, resumo e palavras chave em português, inglês e espanhol, corpo do texto e referências. Nesse arquivo não poderá constar nenhuma referência que permita identificar os autores.
    - 4.1.1 No caso de um trabalho fruto de pesquisa financiada, as informações sobre o financiamento e as agências de fomento que o possibilitaram deverão ser incluídas na Carta ao Editor. No manuscrito submetido, a nota de rodapé na qual essas informações serão publicadas deve ser inserida na primeira página do artigo, devendo conter apenas as inscrições: Informações sobre financiamento.
  - 4.2 Um arquivo, a ser submetido como suplementar, contendo, para cada um dos autores: identificação, titulação máxima, instituição à qual se encontra atualmente filiado, resumo do Curriculum vitae de, no máximo, 5 linhas, contendo função que desempenha na instituição à qual é filiado, a URL do Currículo Lattes, o ORCID (exemplo: <http://orcid.org/0000-0002-1825-0097>), endereço, telefone e e-mail. 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 o(s) autor(es) assume(m) 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 deverá observar a seguinte formatação: espaço simples entrelinhas; 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 7.500 e o máximo de 8.500 palavras, incluídos título, resumo, palavras chave (nos três idiomas solicitados), corpo do texto, notas de rodapé e 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 Resumo, abstract e resumen, devem conter cada, de 80 a 100 palavras. Não deve ser redigido em primeira pessoa e deve incluir tema geral, problema de pesquisa, objetivos, métodos e principais conclusões. Lembramos que o resumo nos três idiomas integra o total de palavras, conforme indicado no item 6.
8. As notas de rodapé devem ser evitadas. Quando necessárias, devem se restringir a esclarecimentos adicionais ao texto, nunca para referências.
  - 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 as orientações de formato conforme o estilo Chicago.
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 pelo The Chicago Manual of Style. Nos casos omissos, utilizar o disposto na norma NBR 6023 da ABNT.

#### 10.1 Para artigos ou documentos eletrônicos:

Elementos: Autor(es). Ano de publicação. “Título”. Local de publicação, numeração correspondente ao volume, número: paginação da parte. DOI.

Miyamoto, Shiguenoli. 2013. Política Externa Brasileira: 1964-1985. Carta Internacional 8, no. 2: 3-19.



## 10.2 Para Livros

Elementos: Autores(es). Ano de publicação. Título. Cidade: Editora.

Saraiva, José Flávio S. 2003. *Foreign Policy and Political Regime*. Brasília, DF: IBRI.

## 10.3 Para capítulos de livros:

Elementos: Autores(es). Ano de publicação. “Título do Capítulo”. In Título do Livro. Cidade: Editora. (Org., Ed., Coord.), Paginação da parte. Cidade: Editora.

Snidal, Duncan. 1995. “The politics scope: endogenous actors, heterogeneity and institutions”. In *Local commons and global interdependence: heterogeneity and cooperation in two domains*, 47-70. London: Sage Publication.

## 10.4 Trabalhos apresentados em Eventos

Elementos: Autor(es). Ano de publicação. “Título do trabalho apresentado”. In nome do evento, local do evento.

Ventura, Deisy de Freitas Lima; Perez, Fernanda Aguilar. 2015. “A política externa de saúde de Dilma Rousseff (2011-2014): elementos preliminares para um balanço”. In 5º Encontro Nacional da ABRI, Belo Horizonte.

11. No ato da submissão, todas as informações requeridas no sistema deverão ser devidamente preenchidas.
12. Estrutura do texto: Os artigos devem incluir, necessariamente, além das seções de desenvolvimento do texto, introdução, conclusão e referências. Na introdução e na conclusão não são permitidos gráficos, tabelas ou figuras. Recomenda-se que seja evitada fragmentação excessiva do texto, com a inserção de mais de três seções.
13. ORCID ID: A Carta incluirá em seus artigos o número ID do ORCID (<http://orcid.org/>) do (s) autor (es). Essas informações deverão ser apresentadas no envio do artigo, conforme as instruções contidas no item 4.2.

## Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original, inédita e não está sendo avaliada para publicação por outra revista. Caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”.





2. O arquivo da submissão está em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF.
3. URLs para as referências foram informadas quando possível.
4. O texto está em espaço simples; usa uma fonte de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento na forma de anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em **Diretrizes para Autores**, na página Sobre a Revista.
6. Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares (ex.: artigos), as instruções disponíveis em **Assegurando a avaliação pelos pares cega** foram seguidas.





ISSN 2526-9038



9 772526 903008