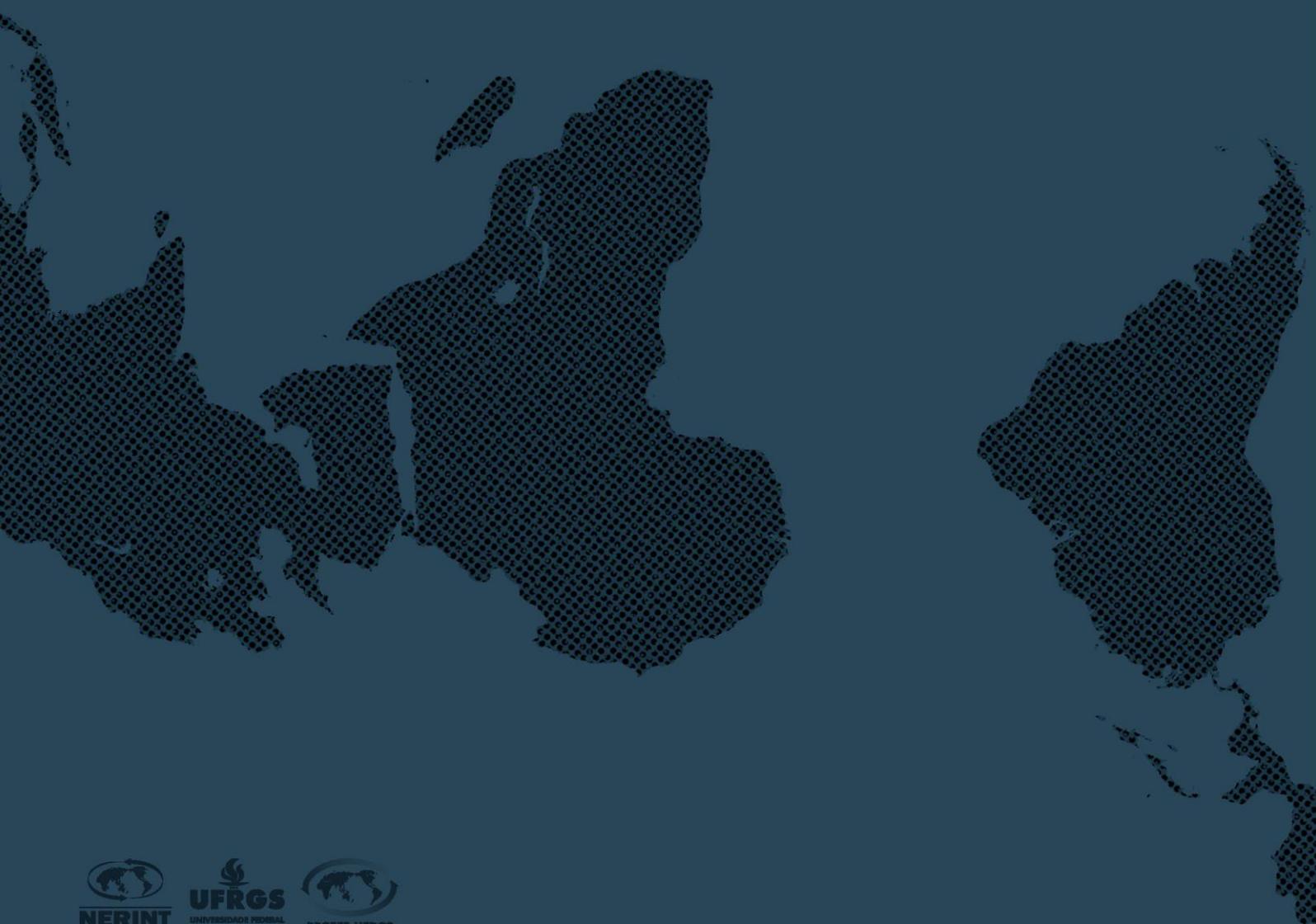


8
ANOS

ISSN: 2178-8839

✦ ✦ ✦ ✦ ✦
CONJUNTURA AUSTRAL
journal of the global south

volume 9 | número 48 | out./dez. 2018





CONJUNTURA AUSTRAL

journal of the global south



CONJUNTURA AUSTRAL

journal of the global south

FOCO E ESCOPO

CONJUNTURA AUSTRAL é uma publicação Trimestral, em formato digital, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). A Revista publica trabalhos de relações internacionais com foco nos países que integram o Hemisfério Sul, tendo como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas da agenda de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

A revista publica contribuições na forma de análises de conjuntura, artigos científicos e resenhas bibliográficas, cuja temática se situe na grande área de Estratégia e Relações Internacionais, com especial interesse nos temas relacionados aos países do hemisfério Sul político e suas estratégias de segurança e desenvolvimento. Tem como público alvo pesquisadores, especialistas, pós-graduandos e graduandos da área de Relações Internacionais.

Missão

Promover o debate e a reflexão sobre a conjuntura internacional, com ênfase nos processos de interesse imediato dos países em desenvolvimento.

CONSELHO EDITORIAL/Editorial Board

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)
Alejandro Simonoff (Universidad Nacional de La Plata, Argentina)
Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil)
Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)
Bertrand Badie (Sciences Po, França)
Boris F. Martynov (Academia de Ciências da Rússia)
Camilo López Burian (Universidad de la República, Uruguai)
Carlos Arturi (UFRGS, Brasil)
Danny Zahreddine (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil)
Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília, Brasil)
Germán Soprano (CONICET / Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de La Plata, Argentina)
Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)
Immanuel Wallerstein (Yale University, Estados Unidos da América)
Iraê Lundin (Instituto Superior de Relações Internacionais - Moçambique)
Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)
Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Holanda)
Naif Bezwan (Mardin Artuklu University, Turquia)
Paulo Gilberto Fagundes Vizentini (UFRGS, Brasil)
Samuel Pinheiro Guimarães (Alto Representante-Geral do Mercosul)
Shiguenoli Miyamoto (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)
Vijay Prashad (Trinity College, Estados Unidos da América)
Willians Gonçalves (Universidade Federal Fluminense / Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)
Sean W. Burges (Australian National Centre for Latin American Studies)

COMITÊ EDITORIAL / Editorial Committee

André Luiz Reis da Silva (UFRGS, Brasil) - **Editor**
André Moreira Cunha (UFRGS, Brasil)
Eduardo Ernesto Filippi (UFRGS, Brasil)
Leonardo Granato (UFRGS, Brasil)
Marco Aurélio Chaves Cepik (UFRGS, Brasil)
Veronica Korber Gonçalves (UFRGS, Brasil)

EDITORA ADJUNTA / Adjunct Editor

Sílvia Regina Ferabolli (UFRGS, Brasil)

EDITORES ASSISTENTES / Assistant Editors

Guilherme Ziebell de Oliveira (UFRGS, Brasil)
Jose Oviedo Perez (UFRGS, Brasil)
Vinícius Henrique Mallmann (UFRGS, Brasil)

FOCUS AND SCOPE

CONJUNTURA AUSTRAL or “Journal of the Global South” is the peer-reviewed journal of the Graduate Program in International Strategic Studies of the Federal University of Rio Grande do Sul (PPGEEI UFRGS, Brazil). Published quarterly, the journal welcomes research articles, scenario analysis pieces, and book reviews on the contemporary politics, security and development strategies of the Global South (Latin America, Africa, Asia and the Middle East). The journal aims to disseminate the academic production of scholars hailing from the Global South on issues of interest to the peoples of the Global South, with special emphasis on themes covered by the multidisciplinary field of International Relations.

Mission

Disseminate the academic production of scholars hailing from the Global South on issues of interest to the peoples of the Global South, with special emphasis on themes covered by the multidisciplinary area of International Relations.

ASSISTENTE DE EDIÇÃO / Edition Assistant

Maria Eduarda Variani (UFRGS, Brasil)

CONTATO / Contact:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais
Av. João Pessoa, 52 sala 33A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil
Tel: +55 51 3308-3150 | Fax: +55 51 3308-3963
e-mail: conjunturaaustral@ufrgs.br

Rev. Conj. Aust.	Porto Alegre	v.9	n.48	p. 1-134	out./dez. 2018
------------------	--------------	-----	------	----------	----------------



Volume. 9, Número. 48 (out./dez. 2018)

ARTIGOS

- Crise política e mudança na política externa no governo Temer: contradições no seio da burguesia interna brasileira..... p.5
Tatiana Berringer, Luana Forlini
- O exercício da liderança regional: um balanço preliminar a partir das opiniões de brasileiros e mexicanos..... p.20
Felipe Ferreira de Oliveira Rocha
- Identificação e luto: a humanização e a sobrevivência dos migrantes e refugiados..... p.37
Antonella Zugliani
- The making of modernity: violence and social revolution in the South Asian context..... p.53
Prakash Kona
- Migração internacional qualificada e política migratória no Brasil (2000-2017)..... p.72
Fabício H. Chagas Bastos, Leticia Mageste
- Retomada das relações entre EUA e Cuba: uma análise do papel de grupos de interesse domésticos na atual mudança das diretrizes da política externa estadunidense..... p.98
Thaís Vieira de Paula, Marina Oliveira Vieira dos Santos, Thábata Dias Meireles Costa
- Balancing against China with the Asia-Africa growth corridor: an indian-japanese initiative towards the Indo-Pacific..... p.115
João Paulo Nicolini Gabriel, Carlos Eduardo Carvalho
- Normas de Submissão / Submission Standards..... p.132**

CRISE POLÍTICA E MUDANÇA NA POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO TEMER: CONTRADIÇÕES NO SEIO DA BURGUESIA INTERNA BRASILEIRA

Political crisis and change in Temer administration's foreign policy: contradictions within the Brazilian internal bourgeoisie

*Tatiana Berringer*¹

*Luana Forlini*²

Introdução

O objetivo deste artigo é analisar a postura da associação da indústria de máquinas e equipamentos face à mudança na política externa durante o governo Temer. Diante do conjunto de críticas sobre a política externa dos governos PT que estiveram presentes na cena política no processo do golpe de Estado de 2016 que culminou no impeachment da presidenta Dilma Rousseff e na prisão do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva em 2018, procuramos responder qual a posição da burguesia industrial brasileira. Perguntamos-nos se a reorientação da posição do Estado brasileiro no cenário internacional foi consensual entre os diferentes setores que compõem o que Boito Jr (2012) definiu como a grande burguesia interna brasileira.

Escolhemos como objeto do nosso estudo as negociações do acordo Mercosul-União Europeia (UE) pelos seguintes motivos: (i) o fortalecimento do Mercosul foi um dos pilares da política externa dos governos petistas (2003-2016) (ii) o acordo ocupou centralidade no discurso de mudança na política externa no governo de Michel Temer (2016-2018) e (iii) a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI), que representam parcela importante da burguesia interna brasileira, assim como o setor de máquinas e equipamentos foram resistentes ao acordo nas suas primeiras rodadas de negociação, mas, aparentemente, desde 2013, com o início da crise política e econômica no Brasil, as duas entidades parecem ter mudado de posição e assumido um discurso demandante. Por isso, interessamos compreender se, neste caso, há ou não um consenso no interior da burguesia interna brasileira sobre a mudança na política externa ou se as críticas à suposta “ideologização” e “partidarização” da política externa

¹Professora de Relações Internacionais na UFABC. Doutora e mestre em Ciência Política pela Unicamp. Bacharel em Relações Internacionais pela Unesp. Autora do livro "A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula. Email: berringer.tatiana@gmail.com

²Mestranda em Ciência Política na Unicamp. Bacharel em Relações Internacionais pela UFABC. Email: luana.forlini@gmail.com

fizeram parte apenas de uma aliança entre classes e frações de classe no processo de golpe de Estado, mas que não permanece homogênea no que tange às políticas adotadas pelo governo Temer.

Realizamos então um breve levantamento de documentos da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ) e sistematizamos os dados do comércio dos produtos desses setores entre o Brasil e Mercosul, Brasil e UE, entre 1999 e 2018. A hipótese do artigo é a de que há uma divergência entre o posicionamento da ABIMAQ e o posicionamento das entidades de cúpula, FIESP/CNI e, portanto, não há um consenso no interior da burguesia interna brasileira sobre a reorientação da política externa após o golpe de Estado de 2016.

Este trabalho se insere no campo de estudo de análise de política externa (APEX), o qual estuda a influência dos interesses e das posições de atores domésticos na definição da postura do Estado face às negociações internacionais e às orientações da política externa, área ainda recente no Brasil. Esse campo de estudo foi bastante marcado pelo chamado “Jogo de dois níveis” de Putnam (2010), que sustenta que há uma imbricação entre o nível nacional e o nível internacional na escolha decisória dos negociadores, levando-os a tentar encontrar acordos que consigam ser consensuados e/ou implementados do âmbito doméstico dado o conflito entre os múltiplos grupos de interesse. Em estudos anteriores, trouxemos o enfoque sobre os conflitos e os interesses das classes e frações de classe e as suas relações com o capital externo e com o imperialismo (BERRINGER, 2015). Pretendemos neste artigo avançar histórica e teoricamente com nossos estudos, buscando estudar a posição de um setor específico da grande burguesia interna brasileira no contexto de grandes mudanças políticas no país.

Além desta breve introdução, o artigo possui mais três seções. A primeira delas discorre sobre os conceitos de frente neodesenvolvimentista e de burguesia interna. Na segunda, apresentamos uma breve análise da crise política brasileira de 2016 e como isso refletiu na postura da burguesia interna frente à política externa. Na terceira temos a posição da ABIMAQ, bem como a análise dos documentos e dados levantados. Por último, tecemos as considerações finais.

A frente neodesenvolvimentista e a burguesia interna

A frente neodesenvolvimentista foi a base de sustentação política nos governos petistas, e foi composta e dirigida pela grande burguesia interna brasileira (que integrou setores como o agronegócio, mineração, indústria de transformação, bancos privados e estatais, entre outros, com capital predominantemente nacional), e pelas classes populares (a baixa classe média, operariado e o campesinato) (BOITO JR 2012). Entretanto, a própria utilização do termo frente, ao invés de aliança, mostra que não houve um pacto entre a classe trabalhadora e a burguesia, ou seja, a convergência de interesses não foi algo firmado entre ambas.

Havia muitas contradições em relação às políticas sociais e, especialmente, em relação à política de aumento do salário mínimo. Na política externa também identificamos alguns pontos de divergência, como a defesa da entrada da Venezuela no Mercosul e o aprofundamento dos compromissos políticos entre os Estados na região (BERRINGER, 2018, p.2).

A burguesia interna era a força dirigente da frente e isso se deve ao fato de que ela passou a ter papel fundamental dentro do bloco no poder³. Esta fração conceitualmente foi definida por Poulantzas (1978) como intermediária entre a burguesia nacional e a burguesia compradora, pois se integra à economia mundial na fase de internacionalização produtiva de maneira subalterna e dependente e ao mesmo tempo conflitiva. Enquanto a burguesia nacional é a fração que teria um projeto com teor soberano e nacionalista (anti-imperialista), através de aliança com as classes populares, e a burguesia compradora é a fração alinhada aos interesses imperialistas, pois mantém a dependência em relação ao mercado e ao capital externo, a burguesia interna possui características que a colocam no meio do caminho entre as duas primeiras. Ao mesmo tempo que essa fração possui um mercado voltado para o âmbito interno e/ou regional, depende em algum grau do capital externo, não assumindo, portanto, uma postura anti-imperialista, pois ela tem uma dissolução política-ideológica. Mas ela depende da proteção ou ação direta do Estado para concorrer com o capital externo, isso faz com que ela aceite uma ação mais conflitiva com o imperialismo, visando o aumento da margem de manobra do Estado no cenário internacional e a conquista e garantia de mercados e territórios para a exportação de mercadorias e capitais.

O programa neodesenvolvimentista dos governos petistas englobava o conjunto das políticas econômicas, sociais e externa, que buscavam uma reforma do neoliberalismo através do crescimento econômico e da distribuição de renda. A burguesia interna brasileira fortaleceu-se no interior do bloco no poder, deslocando o poder incontestado do capital financeiro que atuava como burguesia compradora nos anos 1990, por isso, ela era a força dirigente da frente neodesenvolvimentista.

Na arena internacional, a mudança fundamental se deu através da prioridade conferida à América do Sul e demais regiões e Estados dependentes/periféricos, em detrimento da relação especial com Estados Unidos e Europa. O fortalecimento do Mercosul e a criação da Unasul, possibilitaram o arquivamento da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca)⁴, transformando o projeto imperialista de regionalismo aberto em um processo de regionalismo multidimensional, que englobava, além dos elementos comerciais e produtivos, compromissos políticos e sociais. Ademais, o estreitamento das relações com os Estados africanos e com o

³O bloco no poder foi um termo elaborado por Poulantzas (1977) e se refere ao poder do Estado. Parte da ideia de que a burguesia não é uma classe monolítica, ao contrário, é clivada em frações, que podem ser relacionadas à produção e circulação de capital e a relação com o capital externo. No primeiro caso, temos frações como as burguesias industrial, comercial e financeira e, no segundo, as burguesias compradora, nacional e interna (FARIAS, 2009). Os motivos para ocorrer esses fracionamentos são, segundo Boito Jr (2006, p.240, grifo nosso): "i) as fases do ciclo de reprodução do capital (capital dinheiro, capital produtivo, capital comercial); ii) o poderio econômico das empresas (grande capital, médio capital, capital monopolista) e iii) as relações variadas das empresas com a economia internacional (*origem do capital, destino da produção para o mercado interno ou para a exportação*). Cabe dizer que a fração de classe é, para nós, uma aglutinação temporal e/ou conjuntural. Não se trata apenas de uma clivagem estrutural, determinada pela posição na esfera da produção ou da circulação de capital. As frações de classe se formam a partir dos efeitos pertinentes gerados pelas políticas estatais (políticas de juros, câmbio, de financiamento, de salários, etc) ou pela dinâmica da economia mundial e das negociações econômicas internacionais. Em relação à política externa, a divisão entre as frações pode se dar também em relação às parcerias estratégicas: aliança com Estados imperialistas, políticas isolacionistas, políticas expansionistas ou a busca do aumento da margem de manobra em relação a esses Estados. O bloco no poder controla o Estado, portanto, a política externa também é determinada pela classe ou fração de classe que mantém a hegemonia no interior deste (BERRINGER, 2015).

⁴A Alca foi formulada pelos Estados Unidos em 1994 com objetivo de criar uma área de livre-comércio entre os países do continente americano, excetuando-se Cuba. O acordo abarcava a livre circulação de bens, investimentos, compras governamentais, comércio eletrônico, entre outros. Entretanto, não supunha a livre circulação de mão de obra. As negociações foram cessadas em 2005 após grande manifestação popular contra a proposta, bem como o começo do ciclo de governos progressistas na América Latina.

Oriente Médio, possibilitou a criação e participação do Estado brasileiro em diversos fóruns e coalizões políticas importantes, cujo BRICS (agrupamento formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) foi um dos principais resultados. No seu conjunto, a política externa conferiu enormes vantagens para a grande burguesia interna brasileira ao introduzir medidas de protecionismo seletivo como a defesa do conteúdo local em detrimento da abertura comercial unilateral da década anterior, além de garantir a conquista de mercados para a exportação de manufaturas e de *commodities* e territórios para a instalação de empresas brasileiras, determinando que a posição do Estado brasileiro transitasse da subordinação passiva dos anos 1990 para a subordinação conflitiva em relação ao imperialismo, o que conferiu grande margem de manobra ao Estado.

Analisamos, portanto, a política externa partindo do pressuposto que esta foi dirigida pela burguesia interna, e que quando esta fração ficou descontente com os rumos e/ou resultados da política externa e da política doméstica adotada pelos governos petistas ela acabou se alinhando à frente neoliberal/conservadora que dirigiu o golpe de Estado de 2016. A nossa questão é entender qual a profundidade e realidade da mudança e dos interesses relativos à atuação internacional do Estado brasileiro após o *impeachment* da presidenta Dilma.

Crise política, burguesia interna e política externa no Brasil

Consideramos que a crise política foi desencadeada pelas contradições entre duas frentes políticas, a neoliberal ortodoxa e a neodesenvolvimentista (BOITO JR, 2016). A frente neoliberal é composta pelo imperialismo e pela fração da burguesia imbricada a ele (burguesia compradora ou associada) e pela alta classe média (em especial, os operadores do direito - funcionários públicos, trabalhadores do setor de serviços e autônomos como jornalistas, advogados, médicos, entre outros), enquanto a frente neodesenvolvimentista era integrada pela grande burguesia interna e por setores das classes populares, como trabalhadores sindicalizados, camponeses e parte da massa marginal (BOITO JR, 2016).

A tentativa de fortalecimento da indústria no primeiro governo Dilma, como medidas de diminuição dos spreads bancários e da taxa de juros, somada às desonerações via redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), gerou uma forte reação da burguesia compradora e do imperialismo que se viram fortemente ameaçados. Para tentar conter essa reação, o governo buscou adotar de medidas de austeridade fiscal, como a redução dos gastos públicos e de cortes na política de financiamento do BNDES, no mesmo momento em que a economia brasileira já passava a sofrer os impactos da crise financeira internacional, que resultou na desaceleração do crescimento econômico. Com isso, iniciou-se um período de fragmentação da burguesia interna e, portanto, da frente neodesenvolvimentista, levando essa fração a se aliar à frente neoliberal e aos seus setores golpistas (mídia, judiciário, etc). Além da desaceleração da economia, o aumento de greves e a continuidade da política de aumento do salário mínimo exerceram forte peso para essa mudança na base de apoio dos governos petistas, a burguesia interna nunca apoiou integralmente as políticas de distribuição de renda do programa neodesenvolvimentista, e quando o Produto Interno Bruto (PIB) começou a diminuir a objeção a essas políticas se aprofundou (BOITO JR, 2016).

No entanto, analisar o que aconteceu com a grande burguesia interna durante este processo político é um enorme desafio. Primeiro, cabe entender os motivos que a levaram a romper com a frente neodesenvolvimentista e apoiar o golpe de Estado junto com a frente neoliberal, tendo em vista as reformas trabalhista e previdenciária, e outras pautas contra os trabalhadores. Em segundo lugar, cabe se perguntar se a aliança entre a burguesia interna e os setores golpistas permanece após o golpe, e se neste caso ela deixou de ser uma burguesia interna e tornou-se importadora e rentista (SINGER, 2015), o que a configuraria como burguesia compradora ou associada; ou, por último, coloca-se uma terceira possibilidade, se houve uma fragmentação no interior desta fração, levando setores como o agronegócio a se integrar a burguesia compradora junto o capital financeiro, defendendo o retorno à subordinação passiva do Estado brasileiro com o imperialismo, mas a burguesia industrial permaneceu com a agenda de neoliberalismo moderado ou neodesenvolvimentismo que implica protecionismo seletivo (defesa da política de compras governamentais e conteúdo local, não aceitação de acordos comerciais de abertura unilateral, etc) e a defesa de busca por mercados e territórios para a exportação de bens e capitais.

No que tange à política externa, observa-se uma inflexão a partir de 2012, quando há uma conjunção de fatores que levam a grande burguesia interna a questionar o seu apoio à política externa ativa e ativa delineada por Celso Amorim, são eles: 1) a diminuição do PIB; 2) o aumento das barreiras comerciais da Argentina dado a crise econômica e política e a necessidade de proteger a sua indústria; 3) a ofensiva imperialista que incentivou a criação da Aliança para o Pacífico como uma forma de disputar o projeto do Mercosul e da Unasul, e o papel da China; 4) o Golpe de Estado no Paraguai, dando início à crise do período de governos “progressistas” ou neodesenvolvimentistas na região; 5) a entrada da Venezuela no Mercosul e o aprofundamento da crise política naquele país; 3) o aumento das importações chinesas na região que disputou mercado com a burguesia brasileira. Este, de certa forma, foi elemento novo, dado que

[...] a crise internacional ensejou um acirramento da concorrência internacional e a China passou a conquistar esses mercados latino-americanos de bens industriais. Ou seja, para além do curto prazo (e da fase ascendente do ciclo econômico), os “efeitos China” sobre o comércio exterior brasileiro são inequívocos: aumento das exportações de commodities e queda nas exportações de manufaturados (CONTI; BLIKSTAD, 2018, p.77).

Mas foi a entrada da Venezuela na Mercosul o principal gatilho para a rejeição da burguesia interna brasileira à política externa dos governos petistas. A posição política dos governos Chávez e Maduro face ao imperialismo já era alvo de crítica dos setores opositoristas e midiáticos no Brasil, e esse fato deu sustentação para a crítica de “ideologização”, partidarização e “bolivarianismo” da política externa dos governos petistas que acabaram sendo acatadas por parte da grande burguesia interna durante o processo do golpe de Estado de 2016 (BERRINGER, 2018, p. 12), o que indica que a grande burguesia interna não aceita a posição anti-imperialista, e temia que o Mercosul fosse “contaminado” pela posição do Estado venezuelano. Juntou-se a este fato o avanço das negociações do mega-acordos internacionais (Tratado Trans-pacífico (TPP), Tratado de Investimentos (TISA) e Tratado Transatlântico - TTA) para sustentar que a atuação do Estado brasileiro estaria levando o país ao isolamento internacional.

Com isso, a relação com a América do Sul passou a ser questionada por parcela da burguesia interna, e o regionalismo multidimensional começou a retroceder para o modelo de regionalismo aberto que fora adotado nos anos 1990 quando o Mercosul foi criado. Trata-se de um modelo pautado prioritariamente pela abertura comercial da região visando à “inserção” na economia mundial, e que, portanto, defende uma integração regional econômica visando a chamada inserção nas “cadeias globais de valor”, sem compromissos políticos e sociais endógenos. Neste caso, é que reaparece com mais força a defesa da conclusão das negociações do Mercosul-União Europeia.

A inserção internacional com Temer é, em linhas gerais, alinhada aos Estados Unidos, e busca o esvaziamento político dos blocos com os Estados vizinhos ou, em outras palavras, é subordinada passivamente aos interesses imperialistas. Alguns movimentos feitos pelo governo ilustram bem essa mudança na política externa, a saber: 1) reaproximação com os Estados Unidos, com o treinamento conjunto das forças armadas na Amazônia, a renegociação da base de Alcântara no Maranhão, a venda da Embraer para a Boeing; 2) e a ênfase conferida à renegociação do acordo Mercosul-UE; 3) o desmantelamento da política de integração regional que tem transformado o Mercosul em um mero processo de integração comercial e tem paralisado a dinâmica interna da Unasul (com a suspensão da participação nesta iniciativa ao lado dos Estados argentino, paraguaio, chileno, peruano e colombiano, através do alinhamento com ou da oposição ao governo venezuelano), recolocando, portanto, o regionalismo aberto⁵ como modelo de integração regional; 4) o esvaziamento do conteúdo político dos BRICS, principalmente no que concerne a uma nova estratégia de relações com a China, que passa a ser a principal investidora em obras públicas e área estratégicas; 5) término das políticas de cooperação sul-sul como a política de combate à fome com os Estados africanos; 6) sinalizações de subordinação marcantes e reversas ao sentido da política externa ativa - como a candidatura brasileira para a entrada na OCDE, a adesão do protocolo adicional do Tratado de Não Proliferação de Armas (TNP), entre outras.

O caso do acordo Mercosul-UE é emblemático para mostrarmos como houve essa mudança no posicionamento da burguesia interna desde 2013 quando a crise política e econômica se aprofundam. Além do Mercosul ter sido um dos pilares da política externa dos governos PT, chama a atenção o fato de que durante as primeiras rodadas de negociação, que tomaram os anos entre 1999 e 2004, percebia-se uma oposição clara entre o agronegócio, que via mais pontos positivos no acordo e, portanto, era mais demandante, e a indústria que temia perder mercado para os produtos da UE sendo, portanto, mais resistente ao acordo.

Neste contexto, a FIESP e a CNI, que encabeçou a criação da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), tiveram papéis preponderantes para conter a aceitação de um acordo desigual e oneroso à indústria brasileira. A atuação adotada pela CEB/CNI, refletiram a posição de uma burguesia interna que estava, em alguns aspectos, descontente com as políticas neoliberais dos anos 1990, sobretudo no que tange à abertura comercial unilateral imposta pelos Estados imperialistas. Assim, muitos setores industriais dentro da CEB

⁵ Ver: Cepal, 2000.

apresentam certa preocupação em relação à Alca e ao acordo Mercosul-UE (BERRINGER, 2015). Especialmente os setores mais voltados para a exportação como os têxteis, calçados e siderurgia apresentaram postura mais favorável, enquanto máquinas e equipamentos, papel e celulose, químicos e eletroeletrônicos mostraram maior oposição (OLIVEIRA, 2003). Assim, historicamente, tanto a FIESP/CNI, bem como a indústria de máquinas e equipamentos, foram resistentes ao acordo.

Esta preocupação frente ao acordo, por parte da FIESP/CNI, continuou por algum tempo após a retomada das negociações em 2010, como se pode notar no estudo técnico realizado pela Fiesp e pelo Ícone (2012, p. 58-61), no qual demonstra-se que o agronegócio seria o setor mais beneficiado caso o acordo fosse aprovado:

A maioria dos setores da indústria apresenta ganhos relativamente pequenos, se comparados aos incrementos do setor agrícola. Porém é necessário destacar que esses ganhos serão contrabalanceados pelo aumento maciço das importações de produtos manufaturados, o que impactará de forma relevante a balança comercial entre o Brasil e o bloco europeu. [...]Esses resultados refletem a excessiva proteção que a UE fornece àqueles setores em que o Brasil possui elevada competitividade nos mercados internacionais.

Assim como no caso dos Estados Unidos, várias associações detectaram sensibilidades no caso de um acordo com a União Europeia. Isto ocorre porque, em geral, os resultados da simulação apontam para perdas consideráveis, em termos de saldo comercial, em importantes setores de manufaturados como o de máquinas e equipamentos e de químicos, ao mesmo tempo em que os ganhos obtidos no setor agrícola não teriam a mesma magnitude.

Mas, na contramão, os documentos de 2013 e 2014 a Fiesp (2013) e a CNI (2014) exigiram prioridade para a conclusão das negociações.

O acordo MERCOSUL-União Europeia é uma prioridade imediata da política externa brasileira e deve ser finalizado até o início de 2015. O acordo poderá também ser efetivado, por parte do MERCOSUL, em velocidades distintas, por meio de listas e cronogramas de desgravação diferenciados, com vistas, futuramente, à convergência normativa entre os membros do bloco (FIESP, 2014, p.4).

Cabe lembrar que foi nesse período, em 2014, que o Brasil foi excluído do Sistema Geral de Preferências da Europa, perdendo seus benefícios na redução tarifária para as suas exportações (BERRINGER, 2017).

Coloca-se então a pergunta se assim como a FIESP e a CNI, o setor da indústria de máquinas e equipamentos também mudou sua postura e se reorientação da posição do Estado brasileiro no cenário internacional é consensual entre os diferentes setores que compõem a burguesia interna. Procuramos responder estes questionamentos na próxima seção, na qual analisamos documentos e entrevistas de pessoas dos altos cargos da ABIMAQ frente ao acordo Mercosul-UE. Haverá, também, uma análise mais geral do comércio deste setor com o Mercosul e a UE.

A ABIMAQ

A Associação de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ) foi criada em 1937 com a fundação do Sindicato dos Constructores de Machinas e Acessórios Têxteis de São Paulo que, quatro anos depois, passou a ser o Sindicato da Indústria de Máquinas de São Paulo e, posteriormente, deu origem à ABIMAQ. Desde os anos

iniciais da associação, é latente a defesa de maior investimento estatal, enfatizando a importância da criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em 1941 e a inauguração do Financiamento de Máquinas e Equipamentos (FINAME), programa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (ABIMAQ, 2017).

Percebemos ao olhar para a trajetória da entidade que durante os anos de 1990, marcados pela abertura comercial e pelo encolhimento da máquina estatal, pouco foi conquistado pelo setor. Os marcos mais emblemáticos dessa época são a revogação por dois anos da lei que acabaria com a reserva de mercado para a fabricação de equipamentos de informática (era para ser sancionada em 1990, mas, devido a atuação da ABIMAQ, adiou-se para 1992) e a isenção de IPI para o setor (ABIMAQ, 2017).

Durante os anos 2000, o setor se fortaleceu devido, em grande parte, ao crescimento da Petrobras, da indústria naval e dos incentivos realizados pelos governos Lula e Dilma nestas áreas. Segundo o presidente executivo da associação, José Velloso Dias Cardoso, a Abimaq tem 1.500 associados, sendo que metade deles tem alguma relação com a Petrobras e 400 vivem diretamente da empresa (ABIMAQ, 2017). Inclusive, os números citados por Cardoso ilustram como o momento vivido pela indústria de máquinas e equipamentos foi favorável: no começo dos anos 2000 o número de associados à ABIMAQ era de 700 e, ao longo de 17 anos, este mais que duplicou (ABIMAQ, 2017).

O crescimento ligado à Petrobras teve como pilar fundamental as políticas de compras da estatal, com as exigências de conteúdo local nas licitações de suas plataformas e, também, medidas como a criação de barreiras técnicas para produtos importados (FURTADO; RIBEIRO, 2015). Um desses casos foi a das válvulas industriais, no qual, para poder vender para a Petrobras, as empresas estrangeiras passaram a ter que conseguir um certificado de garantia do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro).

O beneficiamento do setor na década colocada em tela se dá, em nosso entendimento, pela plataforma neodesenvolvimentista adotada pelos governos Lula e Dilma que buscava priorizar os interesses da grande burguesia interna brasileira. Esse setor, apesar de ter uma produção voltada ao mercado interno, fortalecendo-se através da parceria que fora criada com a Petrobrás, guarda uma certa dependência com o capital externo, pois precisa importar determinados produtos e tecnologias (aproximadamente 16,2% dos produtos exportados pelo setor utilizam capital importado) (BERRINGER; REIS, 2018). Por isso, a indústria de máquinas e equipamentos está inserida na fração da burguesia interna.

Com a crise econômica que levou a um recuo das medidas feitas pelo primeiro governo de Dilma, incluindo proposta de ajuste fiscal e uma agenda que propunha diminuir os gastos públicos e priorizar as privatizações e desnacionalização, a ABIMAQ, assim como outras associações, teve oscilações políticas. Nas palavras de Boito Jr (2016, p.156):

(...) segmentos do topo e da base do campo neodesenvolvimentista passaram a oscilar politicamente, foram neutralizados ou se bandearam para o lado do campo neoliberal ortodoxo. Importantes associações corporativas da grande burguesia interna – Fiesp, Sinaval, Abdib, Abimaq, Abiquim e outras – assumem

uma posição ambígua: chegam a admitir a necessidade de algum ajuste fiscal, mas, ao mesmo tempo, protestam contra as medidas de ajuste.

A partir de 2016, a ABIMAQ adotou posicionamento crítico em relação à política econômica, sobretudo devido à diminuição dos incentivos à indústria de máquinas e equipamentos. Em 2017, o governo reduziu em 50% a exigência de conteúdo local para os leilões dos campos de petróleo. Ainda naquele ano o presidente da ABIMAQ, João Carlos Marchesan, deu entrevista ao jornal Folha de São Paulo com tom de descontentamento em relação às medidas adotadas pelo governo Temer, chegando a declarar que: “Esse governo tem um cunho ideológico muito liberal. Parte do pressuposto de que o mercado resolve tudo e não olha a indústria com a devida atenção” (FOLHA DE S. PAULO, 2017).

Assim como em relação à política econômica, na política externa as oscilações também apareceram. Se durante o período dos governos petistas a burguesia interna foi demandante da aproximação brasileira com a região da América do Sul, a partir da fragmentação da frente neodesenvolvimentista e, sobretudo, a partir do golpe de 2016, ela passou a criticar essa política regional. Uma das ações mais emblemáticas nesse contexto foi a mudança do posicionamento da FIESP e da CNI frente ao acordo Mercosul-UE. Veremos adiante se a ABIMAQ também fez parte dessa mudança e se essa reorientação do Estado no cenário internacional é consensual, ou se, assim como na política econômica, a entidade também torna-se crítica à política externa de Temer.

Em 2013, no mesmo ano em que os publicações da FIESP e CNI começaram a apoiar o acordo, a ABIMAQ demonstrava preocupação quanto ao rumo deste, pois além da área comercial e de serviços, as negociações também versam sobre as compras governamentais e, este quesito, principalmente pela questão das compras da Petrobras, é muito caro ao setor de máquinas e equipamentos. Podemos perceber isto em um dos seus informativos de outubro:

Como parte da troca de ofertas entre os blocos do Cone Sul Americano e europeu, o Mercosul deve elaborar uma oferta de preferências em compras governamentais para constar no Acordo de Livre Comércio em negociação com a União Europeia. Os setores econômicos nacionais preveem que esta oferta deve ser a mais conservadora possível, pois uma concorrência com os fabricantes europeus em compras governamentais pode representar uma grave ameaça a esse instrumento de fomento à economia nacional.

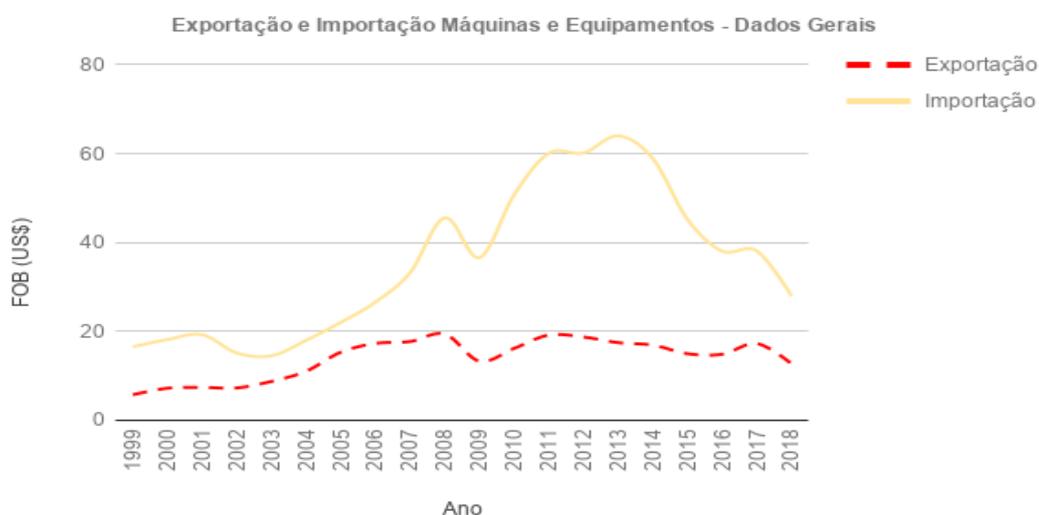
(...) A posição da ABIMAQ é de que não devem ser ofertados benefícios em compras governamentais aos fabricantes europeus no setor de máquinas e equipamentos. Entende-se de forma técnica que a Europa é referência para o setor e que qualquer preferência pode ser muito danosa aos interesses da indústria brasileira de bens de capital (ABIMAQ, 2013).

O temor da ABIMAQ é justificável pois os produtos europeus são mais competitivos que os brasileiros e, somando-se a isso, o governo de Temer é adepto às medidas que tornam as compras governamentais mais abertas à concorrência estrangeira, bem como ao corte de investimentos na Petrobrás que coloca em crise boa parte das empresas ligadas à ABIMAQ. Sobre este último fato, em entrevista em 2016, o atual diretor de petróleo, gás, bioenergia e petroquímica, Alberto Machado Neto, afirmou que “O corte de 24% nos investimentos da Petrobras até 2019 pode representar o ponto limite para a indústria brasileira de equipamentos e máquinas ligadas à cadeia de fornecedores da estatal” (ESTADO DE MINAS, 2016).

Além da questão das compras governamentais, outro ponto que mostra uma posição receosa da ABIMAQ é a concorrência com os países da UE, mais precisamente a Alemanha. O ex-diretor de mercado externo da ABIMAQ, Klaus Curt Muller, deu diversas entrevistas entre 2013 e 2014 reafirmando o receio da associação à possível abertura comercial para a UE. Para a revista Istoé Dinheiro, Muller lembrou que os produtos do setor fabricados no Brasil custam em média 30% a mais que os da Alemanha. Porém, salienta que não adiantaria a ABIMAQ se opor ao acordo e, por isso, a associação tentaria negociar prazos maiores para a abertura brasileira em alguns itens sensíveis.

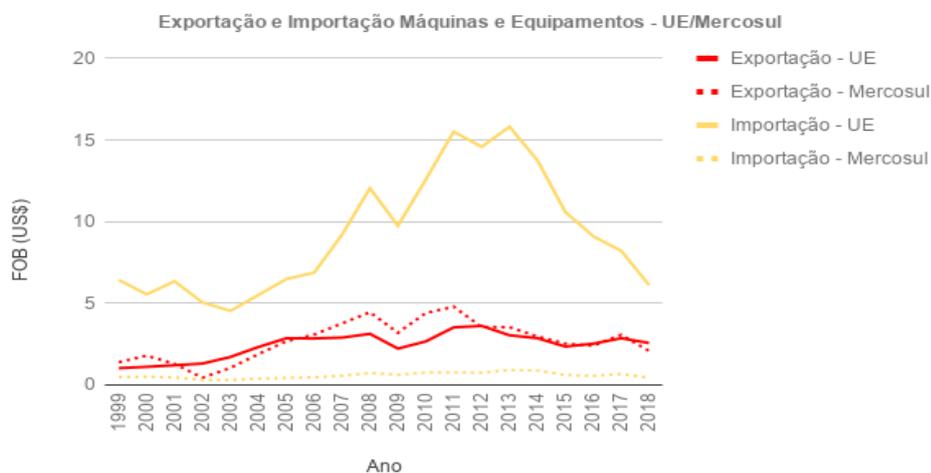
Quando olhamos para os dados do comércio exterior do setor, notamos que o temor exposto por Muller é bem fundamentado.

Tabela 1 - Exportações e importações brasileiras de máquinas e equipamentos - 1999-2018



Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), ferramenta Comex Stat - seção XVI da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). Elaboração própria.

Tabela 2 - Exportações e importações brasileiras dividida por blocos - 1999-2018



Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), ferramenta Comex Stat - seção XVI da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). Elaboração própria.

O primeiro fator que chama a atenção é como o setor importa muito mais do que exporta, enquanto as importações chegam a mais de 60 bilhões de dólares, as exportações mal atingem o valor de 20 bilhões de dólares. Olhando para os blocos, em termos de exportações, a UE e o Mercosul oscilam quase juntos durante a maioria dos anos e, um dado interessante em relação a isso, é que em 2010, ano da retomada das discussões sobre o acordo, o principal destino do setor era o Mercosul, assim como em 1999 quando a primeira rodada de negociações começou. Por outro lado, no caso das importações, a UE está bem a frente em todo o período, despontando como um grande mercado exportador de bens de capital para o Brasil. Mais detalhadamente, a UE é a maior exportadora para o Brasil de partes para motores diesel e semi-diesel, unidades de discos magnéticos e partes de máquinas e aparelhos mecânicos com função própria (CNI, 2016). Assim, por um lado, seria benéfico o acordo Mercosul-UE para as importações desses componentes, ainda mais levando em consideração que o setor de máquinas e equipamentos é um dos que têm maior nível de produtos importados em sua cadeia no que tange à exportação, mas por outro lado o setor poderia perder mercado para a UE e, por isso, percebemos o temor do setor com o possível acordo.

Em um dos mais recentes documentos da ABIMAQ, uma cartilha para os candidatos à presidência das eleições de 2018 que expõe as demandas do setor, uma das prioridades tratadas é a inserção do Brasil no cenário internacional. Neste, fica mais claro ainda em como a posição do setor não aderiu à da FIESP e CNI:

É ilusório acreditar que uma abertura comercial, de forma unilateral, trará ganhos ao País e à sociedade sem que se tenha uma política de enfrentamento dos entraves que reduzem a competitividade dos produtos brasileiros nos mercados nacional e internacional, além disso, se feita assim eliminará do Brasil o seu poder de “barganhar” por acesso a mercado nos produtos em que tem maior vantagem competitiva. (...) deve-se buscar acordos com países com os quais o Brasil possua vantagens competitivas, destacando que a indústria, atualmente, apresenta menor grau de competitividade quando se compara com players relevantes como União Europeia, Japão e Coreia do Sul, mas que essas deficiências poderão ser corrigidas com uma agenda de competitividade para a indústria, a fim de evitar que esses eventuais acordos apresentem ganhos significativos apenas exclusivamente para os setores primários de nossa economia (ABIMAQ, 2018, p. 19-20, grifo nosso).

Considerações Finais

A crise política e econômica colocou em xeque a política externa dos governos PT que teve seus pilares desestruturados, sobretudo o regionalismo multidimensional e a não aceitação de acordos internacionais desiguais como o Acordo Mercosul-União Europeia. Apareceram na cena política, especialmente nos setores que integram a frente política neoliberal e por parte dos representantes da CNI e da FIESP, críticas à suposta ideologização da política externa, que foram intensificadas pelo temor de isolamento da economia brasileira face às negociações de mega-acordos comerciais e em função da possível alteração de posição política do Mercosul após a entrada do Estado venezuelano no bloco em 2012.

Nesse quadro, o acordo Mercosul-União Europeia passou a ser demandado por parcela da grande burguesia interna brasileira, a despeito de não haver transparência nas negociações, e da abertura do setor agrícola não ter sido conquistada. Por isso, parece-nos que a ênfase conferida à tentativa de conclusão das negociações não terá sucesso pois, também, não é consensual no interior da grande burguesia interna brasileira. Neste caso, inferimos que devido ao temor diante da concorrência com a UE, sobretudo a Alemanha

e que, por ser um setor que necessita de maior proteção e de maiores incentivos, como foi o caso das medidas de conteúdo nacional da Petrobras, a ABIMAQ continua, assim como no primeiro período das negociações, com posição resistente à negociação. Soma-se a isso o fato de que, em termos de mercado fora do âmbito doméstico, o Mercosul é um importante destino e, por isso, além de perder espaço dentro do Brasil, o setor poderia perder espaço nas compras dos membros do bloco.

Em suma, concluímos que a reorientação do Estado no cenário internacional não é consensual no interior da grande burguesia interna e o que pode ter ocorrido após o golpe de Estado é um desmembramento desta fração, levando setores importantes da burguesia industrial a permanecerem com a defesa do neodesenvolvimentismo, comportando-se então como burguesia interna, que, por sua vez, teve a sua posição deslocada novamente no interior do bloco no poder diante do retorno do neoliberalismo ortodoxo e da política externa de subordinação passiva em relação ao imperialismo.

REFERÊNCIAS

- ABIMAQ. ABIMAQ pede posição da Petrobras sobre equipamentos entregues no Comperj. **Clipping e tendências**, n. 4259, 2017. Disponível em <<http://abimaq.org.br/site.aspx/Imprensa-Clipping-Tendencias-detalle?SumarioClipping=1739>> Acesso em 23 set. 2018.
- _____. **Acordo Mercosul - União Europeia**. Disponível em <<http://www.abimaq.org.br/site.aspx/Abimaq-Informativo-Mensal-Infomaq?DetalleClipping=37&CodigoClipping=733>> Acesso em 13 set. 2018.
- _____. **ABIMAQ, 80 anos da força que move o Brasil**. Disponível em: <<http://www.abimaq80anos.com.br/>> Acesso em 13 set. 2018.
- _____. **O caminho para o desenvolvimento: Uma proposta da indústria brasileira de máquinas e equipamentos**. Disponível em <http://www.abimaq.org.br/comunicacoes/2018/projetos/cartilhapresidenciais/cartilha_presidenciais_A4.pdf> Acesso em 13 set. 2018.
- BACOCINA, Denize; OMS, Carolina. Superando barreiras. **Istoé Dinheiro**, n. 861, 2014. Disponível em <<http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/economia/20140417/superando-barreiras/147384.shtml>> Acesso em 13 set. 2018.
- BASTOS, Pedro; HIRATUKA, Celio. **A política econômica externa do governo Dilma Rousseff: comércio, cooperação e dependência**. Texto para discussão. Unicamp, Campinas, n. 306 jun. 2017.
- BERRINGER, Tatiana; BOITO JR, Armando. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21 n 47, p. 31-38, 2013.
- BERRINGER, Tatiana. **A burguesia brasileira e a política externa dos governos FHC e Lula**. Curitiba: Appris, 2015.
- BERRINGER, Tatiana. A burguesia interna brasileira e a integração regional da América do Sul (1991-2016). **Revista de Economia Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 16 n. 1, p. 15-29, 2017.
- BERRINGER, Tatiana; REIS, Cristina. Inserção externa decadente e estrutura produtiva dependente. In: **Dossiê V da AKB - O Brasil pós-recessão: das origens da crise às perspectivas e desafios**

futuros (org.) PRATES, Daniela; TERRA, Fábio. Associação Keynesiana Brasileira, pp. 137-149, 2018.

BERRINGER, Tatiana. **A frente neodesenvolvimentista e a política de integração regional nos governos PT: ascensão e queda do regionalismo multidimensional**. *Mimeo*, 2018.

BOITO JR, Armando. **A burguesia no Governo Lula**. In: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2006.

BOITO JR., Armando. A nova burguesia nacional no poder. In: **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000** (org.) BOITO JR., Armando; GALVÃO, Andréia. São Paulo: Alameda Editorial, pp. 69-106, 2012.

_____. A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade política da democracia. **Revista Crítica Marxista**, Campinas, n. 42, p. 155-162, 2016.

CEPAL. Regionalismo aberto na América Latina e no Caribe. In: **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL** (ed.) BIELCHOWISKY, Ricardo, v. 2. Rio de Janeiro: Editora Record, pp. 937- 958, 200.

CNI. Proposta da Indústria para as eleições de 2014. 2014. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2014/07/propostas-da-industria-para-as-eleicoes-2014-sumarios-executivos/>>.

CNI. União Europeia: o principal parceiro comercial e de investimentos do Brasil. **Informativo CNI**, n. 2, 2016. Disponível em <http://sinafer.org.br/novo/wp-content/uploads/2016/07/Integra%C3%A7%C3%A3o_Internacional_2trim_2016.pdf> Acesso em 27 jun. 2017.

COMEX STAT. **Exportação e importação geral**. Disponível em <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>> Acesso em 13 set. 2018

CONTI, Bruno; BLIKSTAD, Nicholas. Impactos da economia chinesa sobre a brasileira no início do século XXI: o que queremos que sejamos e o que queremos ser. In: **Para além da política econômica** (org.) CARNEIRO, Ricardo; BALTAR, Paulo; SARTI, Fernando. São Paulo: Editora Unesp, p. 55-90, 2018.

ESTADO DE MINAS. **Abimaq: corte de investimento da Petrobras pode ser ponto limite para indústria**. Disponível em <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2016/01/12/internas_economia,724381/abimaq-corte-de-investimento-da-petrobras-pode-ser-ponto-limite-para.shtml> Acesso em 13 set. 2018

FARIAS, Francisco. Frações burguesas e bloco no poder: uma reflexão a partir do trabalho de Nicos Poulantzas. **Revista Crítica Marxista**, Campinas, n. 28, p. 81-98, 2009.

FIESP; ICONE. **Análise quantitativa das negociações internacionais – Relatório do Projeto**. Disponível em <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/analise-quantitativa-de-negociacoes-internacionais/>>. Acesso em 13 de set. de 2018.

FIESP. **Documento de posição – agenda de integração externa**, 2013.

FIESP. **Documento de posição. Proposta de integração externa da indústria**, 2014.

FOLHA DE S. PAULO. **‘Governo é muito liberal e não dá atenção à indústria’, diz empresário**. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/04/1879725-governo-e-muito-liberal-e->

nao-da-atencao-a-industria-diz-empresario.shtml>; Acesso em 13 set. 2018

FURTADO, André; RIBEIRO, Cássio. A política de compras da Petrobras: o caso da P-51. **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas, n. 14, p. 289-312, 2015.

ISTOÉ DINHEIRO. **Abimaq pede posição da Petrobras sobre equipamentos entregues no Comperj**. Disponível em <<https://www.istoedinheiro.com.br/noticias/negocios/20170111/abimaq-pede-posicao-petrobras-sobre-equipamentos-entregues-comperj/449241>> Acesso em 13 set. 2018.

OLIVEIRA, Amâncio. O governo do PT e a Alca: política externa e pragmatismo. **Revista Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p. 311-329, 2003.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1977.

_____. **Classes sociais no capitalismo de hoje**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

PUTNAM, Robert. Diplomacia e política doméstico: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n 36, p. 147-174, 2010.

SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas – O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-14). **Novos Estudos**, CEBRAP, São Paulo, 2015.

*Recebido em 8 de junho de 2018.
Aprovado em 29 de setembro de 2018.*

RESUMO

O artigo analisa a posição do setor de indústrias de máquinas e equipamentos face à mudança na política externa do governo de Michel Temer. Procuramos responder se a reorientação da posição do Estado brasileiro no cenário internacional é consensual entre os diferentes setores que compunham a grande burguesia interna brasileira tendo como foco a burguesia industrial. Para tanto, estudamos a posição deste setor em relação às negociações do acordo Mercosul-União Europeia (UE). Analisamos documentos e entrevistas de pessoas dos altos cargos da Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ), bem como dados do comércio internacional do Brasil. A hipótese levantada é de que ocorre divergência entre o posicionamento da ABIMAQ e o posicionamento das entidades de cúpula da burguesia industrial, FIESP e CNI. Portanto, defende-se que não há o consenso no interior da burguesia interna brasileira apesar de ter aparecido na cena política no processo do golpe uma crítica à política externa dos governos PT.

Palavras-chave: Mercosul-União Europeia; burguesia brasileira; ABIMAQ.

ABSTRACT

This article analyzes the position of the machinery and equipment sector in response to the change in foreign policy during the Michel Temer government. We seek to answer if the reorientation in the State's position on the international scene is consensual among the different sectors of the great Brazilian internal bourgeoisie, focusing on the industrial bourgeoisie. For that purpose, we have chosen to study the sector's position at Mercosur-European Union (EU) agreement's negotiation. We analyzed documents and interviews of ABIMAQ's workers related to the agreement, as well as trade data of products related to the sector between Brazil and Mercosur and Brazil and EU. The hypothesis is that there is a divergence between the ABIMAQ's position and the main entities of the Brazilian industry, FIESP and CNI. Therefore, there is no consensus within the Brazilian internal bourgeoisie, despite the critics in the political scene in front of Workers Party's foreign policy.

Key-words: Mercosur-European Union; Brazilian bourgeoisie; ABIMAQ.

O EXERCÍCIO DA LIDERANÇA REGIONAL: UM BALANÇO PRELIMINAR A PARTIR DAS OPINIÕES DE BRASILEIROS E MEXICANOS

The exercise of regional leadership: a preliminary assessment using brazilian and mexican opinions

Felipe Ferreira de Oliveira Rocha¹

Introdução

Tradicionalmente, especialistas nas relações Brasil e México as têm caracterizado como pendulares, oscilantes, delicadas, de encontros e desencontros (PALACIOS, 2008; ROSAS, 2008; LEVY, 2009; MAIHOLD, 2014; NETO e FIGUEIREDO, 2015). Elementos geográficos, decisões políticas, trajetórias históricas e diferentes inserções econômicas são listadas como variáveis explicativas para essa caracterização (GOUVEA, 2002; IVES e LIMA, 2017).

Com a aparente ascensão do Brasil como Estado emergente no Sistema Internacional e as subsequentes respostas mexicanas, alguns analistas voltaram a argumentar, de forma mais nítida, que o México estaria tentando contrabalançar e minar as iniciativas de liderança brasileira (ROSAS, 2008; SARKIS, 2010; SEL, 2013; COVARRUBIAS, 2016).

Apesar de numerosas evidências disso, o exemplo paradigmático é a posição de ambos os países quanto à reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em que o Brasil busca ser incluído como membro permanente e o México defende a não ampliação do Conselho, no âmbito do chamado *Uniting for Consensus* (ROCHA, 2003; MORALES et al., 2012; CARVALHO e FRANZONI, 2016).

Em geral, as pesquisas analisam as relações entre ambos a partir de uma ótica cujo foco está em entender ações diplomáticas, políticas e/ou estatais. Apesar de extremamente relevantes, julgamos ser necessário também incorporar outras dimensões a esse debate, dentre as quais a da opinião pública².

¹Doutorando (bolsista CNPq) e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Sergipe. Email: rocha.felipeferreira@gmail.com.

²Cabe informar que a opção pelo emprego do termo “opinião pública” no decorrer desse artigo se deu por uma razão pragmática, a de manter coerência com a abordagem feita pelo Latinobarómetro, já que a própria organização classifica seus estudos como sendo de opinião pública. Desse modo, embora seja possível e necessário debater sobre a capacidade dos surveys de servirem como indicadores da percepção popular [mais generalista] ou da percepção pública [mais segmentada], optamos por manter o emprego conforme o faz a instituição responsável pela geração e pela disponibilização dos dados.

Por mais que persistam dúvidas quanto a natureza das relações entre opinião pública e política externa, é fundamental que o analista esteja sempre atento aos dados de *surveys* para que consiga construir uma imagem aproximada do que os indivíduos pensam sobre temas internacionais e se existe ou não convergência entre as ações políticas estatais e as percepções sociais. Embora limitados, esses dados são informativos e úteis como instrumentos que complementam a construção lógico-argumentativa do pesquisador (HOLSTI, 1992; FARIA, 2008).

Diante disso, entendemos relevante retomar aos debates teóricos sobre o aparente histórico de rivalidade entre Brasil e México³ quanto ao tema da liderança regional e, então, mostrar as respostas dadas por brasileiros e por mexicanos a algumas perguntas feitas em *surveys* realizados pelo Latinobarómetro⁴. Nesse sentido, a parte empírica da pesquisa será meramente exploratória. Os dados não serão utilizados para refutar hipóteses ou mostrar direções causais, mas para complementar as discussões existentes e, quando possível, gerar hipóteses⁵ e expectativas para futuras pesquisas no tema.

O texto está estruturado em três partes, para além dessa introdução e das futuras considerações finais. A primeira seção resume os referenciais teóricos sobre as relações entre Brasil e México, com objetivo de demonstrar historicamente o motivo pelo qual ambos são vistos como concorrentes em termos de liderança regional. Em seguida, os aspectos metodológicos serão apresentados e, na terceira parte, os resultados serão incorporados e discutidos.

Brasil, México e o exercício da liderança regional

Ao afirmar que o Brasil almeja assumir o papel de líder regional, é preciso advertir e distinguir a tradição retórica oficial do Estado da posição analítica dos estudiosos em Política Externa Brasileira (PEB). Quanto ao primeiro aspecto, cabe lembrar que por causa da autorização presidencial, do desinteresse social, do distanciamento do legislativo e da força institucional do Itamaraty, a PEB tem sido historicamente marcada por um alto grau de continuidade⁶ em que rupturas radicais de certos entendimentos e objetivos são praticamente ausentes (CHEIBUB, 1989; LIMA, 1994; MIYAMOTO, 2011; ALMEIDA, 2012; FARIA, 2012). Nesse aspecto, há bastante tempo, a posição tradicional brasileira é evitar assumir diretamente que o país almeja ser representante nato da região (BURGES, 2006, 2009).

Houve momentos em que, estimulados por instruções presidenciais, diplomatas e Chanceleres manifestaram de um modo mais transparente a vontade do país em se rotular como líder regional; mas, isso aparenta ser um desvio à regra, já que liderar traz custos que, dificilmente, a sociedade esteve predisposta a pagar (VIGEVANI et al., 2008).

³Cabe salientar que o discurso oficial de ambos os Estados é de cooperação e proximidade.

⁴Informações em: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

⁵Segundo Auerbach e Silverstain (2003), há dois tipos de trabalhos científicos. Por um lado, as que visam testar hipóteses (*hypothesis-testing research*) são as que investigam fenômenos por meio de relações entre variáveis dependentes e independentes para descobrir padrões associativos ou causais entre elas. Por outro lado, há pesquisas que são movidas pela curiosidade e exploração e que visam questionar e explorar dados brutos preliminares para, então, gerar hipóteses (*hypothesis-generating research*) para futuros testes. O presente artigo se encaixa nesse último tipo de trabalho.

⁶O peso de cada um desses fatores explicativos na PEB é variável e é objeto de numerosas investigações científicas.

Apesar da retórica oficial, alguns especialistas argumentam que o Brasil até pode ter evitado o emprego do conceito de liderança regional em seus discursos, porém, com o objetivo de despontar como Estado emergente, os governos brasileiros – especialmente Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva – engajaram-se em um projeto de liderança⁷ que envolvia algumas compensações políticas e econômicas⁸, fóruns de negociação e o delineamento da América do Sul como região diferente da América Latina (SANTOS, 2005; BURGES, 2006, 2009, 2010; GALVÃO, 2009; MEUNIER e MEDEIROS, 2013; MARES e TRINKUNAS, 2016). Esse projeto foi interpretado de forma distinta por cada país latino-americano e cada um deles respondeu de um modo específico à possível ascensão brasileira (BURGES, 2010; MALAMUD, 2011; GARDINI e ALMEIDA, 2016).

Conforme já pontuado na introdução desse artigo, as relações Brasil e México têm sido adjetivadas como titubeantes, flutuantes, pendulares, delicadas, de encontros e desencontros e oscilantes (PALACIOS, 2008; MAIHOLD, 2014; NETO e FIGUEIREDO, 2015; COVARRUBIAS, 2016). Segundo Rosas (2008), é possível listar três fatores explicativos para isso. Primeiro, a distância geográfica entre ambos fez com que, nos séculos passados, o contato mútuo fosse singelo. Com efeito, as histórias de ambas as nações podem ser vistas como duas linhas que raramente se intercalavam. Brasil e México cumpriam um papel de *amigos lejanos* (FERNÁNDEZ, 2003).

Ainda sobre condicionantes geográficas, é conveniente destacar que o México exerce um peso de influência expressivo entre os Estados localizados na América Central e no Caribe e, portanto, possui uma proximidade maior com os mesmos do que com os países localizados mais ao meridiano da América Latina (CARVALHO e FRANZONI, 2016). Por outro lado, histórica e gradualmente, o Brasil adotou um foco mais direcionado à região platina (GALVÃO, 2009). Como resultado, ambos se tornaram capazes de facilitar ou obstaculizar a chegada de consensos decisórios sobre temas regionais (SEL, 2013).

A segunda característica das relações Brasil-México é a natureza mais competitiva do que complementar das duas economias. Ambos dependem da exportação de manufaturas, de bens do agronegócio e de produtos automobilísticos. Isso estimula a concorrência das suas empresas na estrutura do comércio internacional (NETO e FIGUEIREDO, 2015). Aliás, os dois apresentam um perfil de industrialização tardia acompanhada por inúmeros problemas sociais e econômicos, que os leva a tentar “traduzir suas necessidades internas em possibilidades externas” (LAFER, 2004, p. 16). Esse aspecto é relevante, uma vez que o México evita aprofundar as suas relações comerciais com países cujo perfil econômico e industrial seja similar ao seu (SARKIS, 2010).

O terceiro atributo levantado por Rosas (2008) é a influência exercida pelos Estados Unidos da América (EUA) sobre ambos. Como se sabe, o México compartilha fronteiras com os EUA e isso gera uma miríade de questões demográficas, econômicas, políticas e socioculturais entre ambas as nações.

⁷As especificidades desse projeto transbordam os objetivos centrais desse artigo e, portanto, não serão apresentadas aqui. No entanto, para quem tiver interesse em conhecê-las, sugiro consultar os autores citados no parágrafo.

⁸Apesar de considerar que o Brasil, em determinados eventos, buscou oferecer compensações econômicas para a região, não julgamos ser prudente afirmar que as mesmas foram tão sistemáticas a ponto de ser coerente falar que o país chegou ou tentou ocupar alguma posição de *paymaster* regional.

Gradativamente, essa condição geográfica estimulou atos de proximidades política e econômica (LEVY, 2009; SARKIS, 2010). Esse, talvez, seja o fator preponderante dos atuais padrões de distanciamento entre Brasil e México, já que cada um deles enxerga os EUA através de uma lógica distinta e, através da mesma, esboçam distintas estratégias de inserção internacional (BILBAO, 2015; MAYA e VEGA, 2015).

No que tange à projeção mexicana, os governantes trilharam um caminho de abertura comercial, liberalização mercadológica, participação em âmbitos multilaterais de negociação e intensa aproximação com os EUA e o seu método de desenvolvimento (GOUVEA, 2002; SANTOS, 2007; SEL, 2013; BILBAO, 2015; MAYA e VEGA, 2015).

Isso foi cada vez mais percebido com determinadas ações mexicanas ao decorrer dos anos 1990, como a sua participação na Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a entrada em vigor do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e seu envolvimento na Organização Mundial do Comércio (NETO e FIGUEIREDO, 2015). Diante desse cenário, o NAFTA se tornou o principal ponto de inflexão da política externa mexicana, pois, direta ou indiretamente, simbolizou a sua norte-americanização e o seu afastamento em relação aos pares latino-americanos (ROCHA, 2003; SANTOS, 2007; LEVY, 2009; CARVALHO e FRANZONI, 2016; COVARRUBIAS, 2016).

A entrada em vigor desse processo de regionalização não apenas surpreendeu os países latino-americanos, mas também provocou tensões e respostas variadas. À época, o bloco aparentava poder oferecer um acesso mais favorável do México às economias estadunidenses e canadenses. Segundo Rosas (2008), isso gerou um incômodo especial ao Brasil que interpretou o Nafta como um claro sinal de negligência para com os princípios estabelecidos pela ALADI. Assim, “perante a postura do México em ‘pedir perdão’ ao invés de ‘pedir permissão’, o governo de Brasília chegou a sugerir que o México fosse expulso da Aladi, já que havia violado os estatutos e o espírito da instituição” (ROSAS, 2008, p. 100, tradução nossa).

A ideia de que o México seria um porta-voz estadunidense na região se aprofundou ainda mais com o avanço das negociações em torno da proposta de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). De um modo geral, os Estados latino-americanos precisaram avaliar de forma cautelosa o projeto. Por um lado, a iniciativa prometia ampliar o grau de abertura dos países aos fluxos do comércio internacional, dar mais acesso ao mercado estadunidense e assegurar liberdade para investimentos e para a troca de bens e serviços (CAMARGO, 2002).

Por outro lado, os impactos negativos de uma abertura radical de países cuja economia é muito fechada – como o caso do Brasil – poderiam ser de difícil reversão. Haveria uma assimetria intransponível em relação aos recursos e capacidades dos países latino-americanos quando comparados com os dos EUA, bem como a possibilidade de deterioração dos termos de troca comerciais, aumento da dependência e diminuição da autonomia dos Estados envolvidos (CAMARGO, 2002; BATISTA JR, 2003).

Quanto ao supracitado ponto da assimetria, entendemos pertinente os argumentos de Long (2015) ao lembrar que os EUA possuem poder material infinitamente maior do que os países latino-americanos, fato que cria no hemisfério uma estrutura assimétrica em que as atitudes dos primeiros acabam por constranger e

por condicionar os interesses dos segundos. Apesar disso, ao trazer uma definição mais ampla de poder, o autor consegue harmonizar teoricamente a estrutura material assimétrica do continente com o poder de agência dos países e, assim, explicar os casos empíricos em que os Estados mais fracos foram capazes não apenas de formular significativos graus de autonomia, mas também de influenciar a superpotência em direção a determinados *outcomes*.

Em termos de agência latino-americana, no caso da ALCA, o México se posicionou de maneira mais favorável do que o Brasil, que buscou articular um grupo de Estados para negociar de forma pragmática e desapaixonada qualquer possibilidade concreta de liberalização comercial com os EUA, conformando, no melhor dos cenários, uma versão “*light*” do bloco (SALVO, 2007).

Naturalmente, a defesa mexicana à ALCA estava mais associada a um discurso normativo ideológico que fosse congruente com seus padrões de norte-americanização do que a um interesse prático e concreto de suas elites políticas e econômicas em viabilizar o bloco, já que o país também estava relutante e temente em disputar os mercados do NAFTA com os demais países latino-americanos (MORALES et al., 2012; BILBAO, 2015). Desse modo,

O México favorece ao modelo do NAFTA, embora tema que sua ampliação ao resto do hemisfério produza a perda de sua posição privilegiada no mercado estadunidense. O México desenvolveu uma diplomacia relativamente de baixo perfil, dirigida para salvaguardar, na medida do possível, o ganho no NAFTA, mas que, ao mesmo tempo, apoia as propostas dos EUA (BRICENO-RUIZ, p. 48, 2001, tradução nossa).

Com as negociações da ALCA e sua não concretização, os tomadores de decisão brasileiros repensaram, ainda mais sistematicamente⁹, a sua estratégia de inserção regional. Na verdade, o conceito de América Latina já havia se tornado um rótulo pouco operacionalizável. A diversidade de nações, valores e interesses tornou a etiqueta latino-americana disfuncional, já que, através dela, seria cada vez mais improvável a produção de consensos (COUTO, 2007; GALVÃO, 2009; SPEKTOR, 2010). Então, o país recomeçou a materialização da América do Sul como unidade política distinta que, mais facilmente, serviria como uma plataforma de apoio para ascender como Estado emergente (SPEKTOR, 2010; WEHNER, 2015).

Assim, os padrões de projeção internacional do Brasil não foram baseados apenas na noção de abertura comercial mercadológica e aproximação para com os posicionamentos dos EUA, mas, principalmente, na busca por autonomia e desenvolvimento (FAVERÃO, 2006; VIGEVANI e CEPALUNI, 2007; VIGEVANI et al., 2008). Em função disso, ao vislumbrar a possibilidade de arriscar sua margem de manobra decisória através da ALCA, os dirigentes políticos brasileiros optaram por se afastar ainda mais do conceito de América Latina, ampliar os fóruns deliberativos e as estruturas institucionais da região.

⁹Na verdade, a questão das transições conceituais e identitárias do Brasil é objeto de uma linha de pesquisa ampla e bem estabelecida cujas especificidades fogem aos escopos desse artigo. Apesar disso, convém ressaltar que as oscilações entre a predominância da noção de América Latina e a de América do Sul na PEB possui um passado que antecede, em muito, as iniciativas da ALCA e do NAFTA. Ainda assim, contemporaneamente, ambas exerceram um expressivo papel na percepção dos tomadores de decisão nacionais em relação à necessidade e à urgência em se definir mais delineadamente o espaço estratégico regional de atuação brasileira. Acerca disso, deixamos como sugestão de leitura o livro de Briceño-Ruiz e Puntigliano (2017).

Com a entrada da Venezuela, o Mercosul parecia expandir seu horizonte regional. Ademais, as reuniões de líderes presidenciais da América do Sul derivaram arranjos como a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) e a sua posterior transformação na União Sul-Americana de Nações (UNASUL) (BRICEÑO-RUÍZ, 2008; MEUNIER e MEDEIROS, 2013; NERY, 2016).

Em meio a toda efervescência regional, a conjuntura externa sinalizava uma aceitação maior do Brasil como Estado emergente (COVARRUBIAS, 2016). Isso gerou conflitos com o México, tornando a questão da liderança ainda mais delicada, conforme evidenciam alguns acontecimentos.

Primeiro, durante as eleições para o cargo de diretor-geral da Organização Mundial da Saúde, em 2003, o Brasil não apoiou o candidato mexicano, mas o do Moçambique. De modo semelhante, em 2005, houve o suporte do México ao candidato colombiano e não ao brasileiro quando das eleições à presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Em 2011, a França disputava com o México o cargo de diretor-gerente do Fundo Monetário Internacional, ainda assim, o Brasil optou pelo candidato europeu em detrimento do latino-americano. No mesmo ano, o Brasil não recebeu apoio do México nas eleições para definir quem seria diretor-geral da FAO (IVES e LIMA, 2017).

Apesar desses eventos aparentemente revelarem um certo descompasso na retórica em prol da inclusão de líderes provenientes de países emergentes, há de se ponderar também que, em cada um desses arranjos institucionais, Brasil e México buscam objetivos diferentes e participam de jogos de coalizão diversos. É possível que o não apoio de um candidato em detrimento do outro seja menos explicado por uma rivalidade entre os Estados e mais por um jogo complexo de barganha diplomática.

Segundo Covarrubias (2016), essas iniciativas demarcam uma espécie de *binding diplomacy*¹⁰ do México em relação ao Brasil. Para a autora, o primeiro percebe que o segundo está emergindo de forma dinâmica no cenário internacional e, portanto, tenta equilibrar e/ou esvaziar alguns de seus projetos. A autora defende que a posição mexicana de se aproximar do Mercosul deve ser lida mais como uma estratégia política cujo propósito era saber, em primeira mão, os projetos brasileiros para a região e menos como um vislumbre genuíno de que a sua participação resultaria em ganhos econômicos significativos.

Bilbao e Flores (2015) compactuam com tal argumentação. Para eles, apesar dos diplomatas mexicanos sustentarem que o Mercosul é economicamente essencial para o México, na prática, o regionalismo que melhor cumpre tal função é a Aliança do Pacífico. Formalizado em junho de 2012, o bloco reúne países que possuem interesses similares, no sentido em valorizarem arranjos menos ambiciosos e mais próximos ao conceito de regionalismo aberto, priorizando abertura comercial, mercadológica e desenvolvimento democrático liberal. Com efeito, a Aliança do Pacífico se apresenta como um modelo de regionalização diferente do Mercosul e, por sua vez, isso acaba sendo interpretado como mais um vetor de concorrência regional (BILBAO e FLORES, 2015).

¹⁰Segundo a autora, o conceito de *binding diplomacy* se refere às ações estatais que almejam restringir um Estado mais forte por meio de acordos cooperativos.

Covarrubias (2016) também explica que a Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) são respostas diretas à Unasul. Segundo seu argumento, ao perceber uma trajetória de desenvolvimento institucional, o México sentiu que estava perdendo espaço nos arranjos regionais de integração.

Então, perante a proposta brasileira de realizar, em 2008, a primeira cúpula do CALC em Salvador, o país vislumbrou aberta uma janela de oportunidades para sua atuação. E assim o fez. Tanto é que, em 2010, ele não apenas sediou a segunda reunião do CALC, mas também defendeu sobremaneira a necessidade de unir o CALC e o Grupo do Rio em um só mecanismo, a CELAC. Apesar de o Brasil, a priori, ser contra tal junção, a CELAC foi criada. Para a autora, isso não apenas comprova os esforços mexicanos de minar a predominância das posições brasileiras, mas também sinaliza a força do país em articular contrapropostas regionais.

Não seria prudente, também, esquecer o quão divergente é a posição de ambos em relação à reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Como se sabe, um dos objetivos de longa data do Brasil é tentar ser aceito em fóruns relevantes de decisão internacional, deixando de ser “*rule taker*” e se tornando “*rule shaper*”, fato que explica a sua sistemática campanha em prol de se reformar o Conselho de Segurança da ONU com a possibilidade dele e de outros países serem incluídos de modo perene e com poder de veto (MARES e TRINKUNAS, 2016).

O México – bem como a Argentina, a Colômbia e a Costa Rica – participa de um movimento denominado *Uniting for Consensus* que defende a não ampliação do número de Estados com poder de veto no Conselho de Segurança. A base principal de sua argumentação é a ideia de que as Nações Unidas precisam passar por um processo de ampliação democrática: os Estados emergentes deveriam advogar a gradual extinção do poder de veto e não a inclusão de mais membros com recursos institucionais que aumentem a segregação decisória entre os países. Logo, esse grupo não legitima a possibilidade de o Brasil ser incluído como representante da América Latina, o que acaba maculando a retórica brasileira (ROSAS, 2008; COVARRUBIAS, 2016; IVES e LIMA, 2017).

Episódios como os mencionados aqui sugerem um padrão de animosidade, tensão e rivalidade entre Brasil e México. Ambos fazem uma leitura diferente de qual deve ser o caminho perseguido pela América Latina e pela sua inserção externa e isso acaba causando distanciamento entre eles. É conveniente ressaltar que o padrão distante entre os dois não se resume à esfera política, já que ele também está presente em níveis sociais. Por exemplo, para além das famosas novelas produzidas pela Televisa, o brasileiro pouco conhece dos traços culturais mexicanos e o inverso também é verdadeiro.

De fato, segundo Fernández (2011), uma cooperação bilateral de valor estratégico entre Brasil e México depende diretamente de projetos que aumentem o nível de conhecimento mútuo entre os cidadãos de ambas as sociedades (ele chama de “*cooperación bilateral pueblo a pueblo*”). Para o autor, intercâmbio recíproco em âmbitos culturais, esportivos, educativos e de juventudes são formas apropriadas de estímulo social. Ademais, ele lembra a importância de ambos os Estados investirem em cursos cujo foco não seja apenas o ensino dos idiomas português e espanhol, mas da realidade cultural por trás dos países falantes dos mesmos.

Para os fins desse artigo, o principal ponto trazido por Fernández (2011) é lembrar que padrões políticos e diplomáticos também dependem de interações e de estímulos sociais. Não é funcional ou apropriado desarticular a realidade internacional da dinâmica doméstica dos Estados (BREUNING, 2007). É recomendável que o analista de política externa não esteja apenas atento a eventos políticos, diplomáticos e estatais, mas que também saiba acompanhar e ponderar a força dos vetores internos, ainda que sejam menos tangíveis (ALDEN e ARAN, 2017)

Destarte, optamos por trazer e explorar alguns itens de questionários do Latinobarómetro para que possamos tecer algumas considerações e, principalmente, gerar hipóteses para trabalhos futuros sobre as percepções sociais quanto ao exercício da liderança regional. Acerca disso, a próxima seção informa e justifica os dados usados e, em seguida, eles serão incorporados e discutidos.

Metodologia

Para demonstrar a opinião de brasileiros e de mexicanos sobre a questão do exercício da liderança regional foram selecionadas quatro perguntas provenientes de *surveys* realizados pelo Latinobarómetro¹¹. Os dois primeiros indicadores foram derivados da seguinte questão: “Gostaria de conhecer a sua opinião sobre os seguintes países ou organizações que vou ler: Você tem uma opinião muito boa, boa, ruim ou muito ruim sobre...o Brasil? E o México?”¹². Feitas durante a aplicação do questionário de 2013 – em que foram selecionados 1.204 brasileiros e 1.200 mexicanos; ela indica como ambas sociedades diferem quanto à visão que carregam uma da outra.

Com a seleção dessas duas questões, é possível constituir uma noção aproximada¹³ sobre qual opinião prevaleceu entre os entrevistados em relação aos países em análise. Além disso, saber se existiu ou não uma predominância de opinião negativa entre essas sociedades cujos Estados são vistos, não oficialmente, como rivais em termos de exercício de liderança regional. Porém, em função dos limites dos dados e do desenho dessa pesquisa, os achados serão puramente exploratórios e geradores de hipóteses (*hypothesis generating*), a serem testados em pesquisas posteriores.

Outro indicador utilizado se baseia na seguinte pergunta realizada no questionário de 2015: “Qual o país da América Latina que tem mais liderança na região?”. Indubitavelmente, dentre todas as questões aqui selecionadas, essa é a que permite uma estimativa mais simples e direta acerca da opinião dos entrevistados sobre quais Estados em potencial são mais bem aceitos como líderes regionais, tema que se torna espinhoso tanto nas relações diplomáticas oficiais, quanto no imaginário social dos países. O *survey* entrevistou um total de 1.250 brasileiros e de 1.200 mexicanos.

¹¹Todos os dados foram retirados da ferramenta de consultas online disponível em: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

¹²Para facilitar a interpretação dos resultados, optou-se por agregar as respostas. Desse modo, será chamado de “opinião positiva” a soma do percentual das respostas para as opiniões que se encaixam em “boa” ou “muito boa”. Será chamado de “opinião negativa” a soma das respostas para “ruim” ou “muito ruim”. E, por fim, denominado de “opinião neutra” a soma das respostas para “sem resposta” ou “não sabe”.

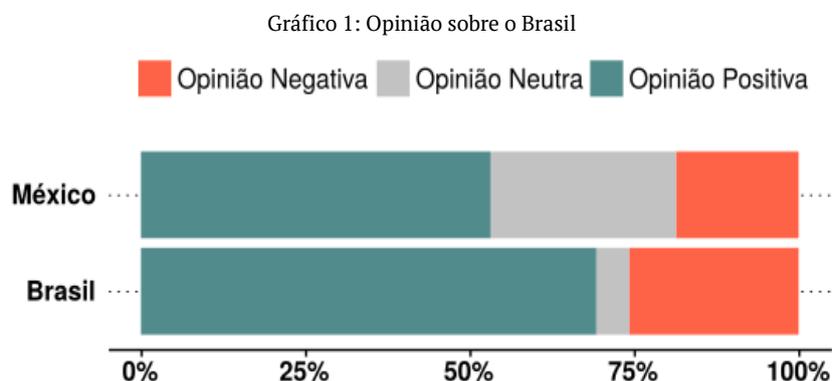
¹³É fundamental reconhecer essa imprecisão, no sentido em que, apenas com esses dados, não há como estabelecer relações causais e, nem mesmo, correlações entre essas duas possíveis variáveis.

Há também uma pergunta que informa o percentual de entrevistados que confia e desconfia da capacidade brasileira em lidar, responsabilmente, com os problemas da América Latina. Com isso, será possível obter uma dimensão aproximada de como brasileiros e mexicanos variam em relação às suas opiniões quanto ao tema da aceitação do Brasil como líder regional legítimo. Naturalmente, opinião sobre a capacidade de lidar com problemas não é o mesmo que capacidade de liderar. Entretanto, ao selecionar essa questão, entendemos que ela seria uma medida adequada – embora indireta – para comparar a avaliação dos entrevistados quanto ao que pensam serem os frutos das ações brasileiras na região.

Apesar das numerosas contribuições que esse artigo traz ao debate atual sobre as relações Brasil e México, é preciso destacar alguns limites implícitos ao se usar dados provenientes de questionários de *surveys*. Por exemplo, Bertrand e Mullainathan (2001), fazem uma revisão da literatura sobre o tema e apontam que, em determinados casos, a forma como a pergunta é feita, o *status* social do entrevistador e do entrevistado, a ordem das questões, a ordem das respostas, o tema da entrevista, a relutância em admitir defeitos ou fraquezas, o horário e o lugar em que os questionários foram aplicados podem enviesar e ameaçar o grau de representatividade e de confiabilidade dos dados. Tendo feito essas ressalvas, a próxima seção introduz e discute os principais resultados exploratórios encontrados.

Resultados e discussões

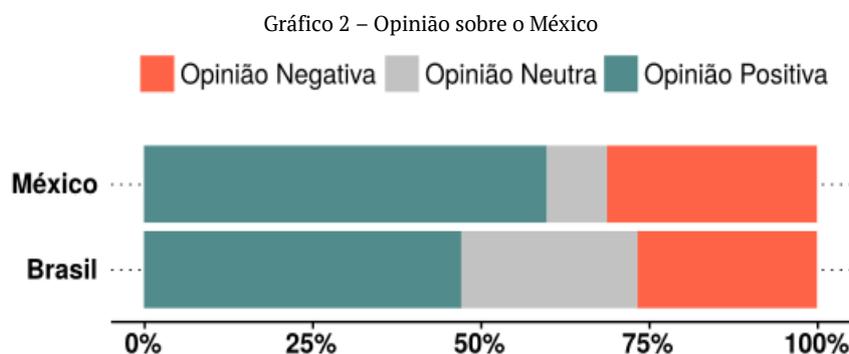
O gráfico 1 mostra a opinião dos brasileiros e dos mexicanos entrevistados sobre o Brasil.



Fonte: Elaboração do autor com base em Latinobarómetro, 2013.

Os entrevistados mexicanos (53,2%) mantiveram menos uma opinião positiva do Brasil do que os brasileiros (69,3%). Entretanto, o percentual de neutros foi significativamente maior entre os primeiros (28,2%) e menor entre os segundos (5%). E os mexicanos (18,6%) tiveram uma menor opinião negativa sobre o Brasil do que os brasileiros (25,7%). Desse modo, os brasileiros entrevistados possuíram uma opinião mais bem definida sobre o Brasil do que os mexicanos, que tenderam para uma posição mais neutra. Em termos de expectativas, imaginávamos que os resultados apontariam para uma visão mais crítica da sociedade mexicana que julgaria o Brasil como concorrente regional. Isso não parece se verificar, pois prevalece uma posição de

neutralidade. Para fins de comparação, vejamos se isso se mantém no caso da opinião dos entrevistados sobre o México, conforme mostra o gráfico 2.



Fonte: Elaboração do autor com base em Latinobarómetro, 2013.

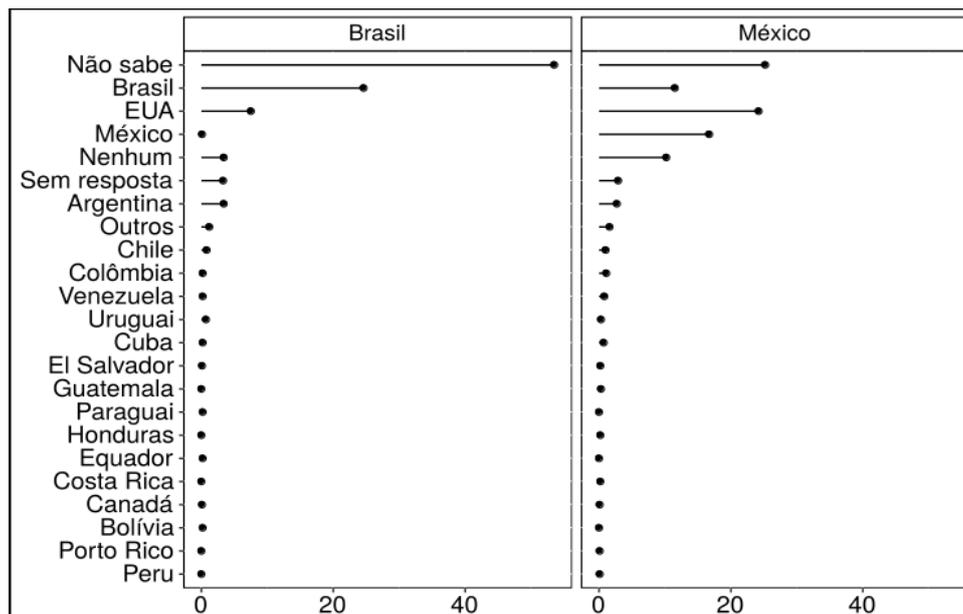
Semelhante ao gráfico anterior, os entrevistados que se posicionaram de forma mais incisiva, seja positiva ou negativamente, sobre o México foram os próprios mexicanos. Eles carregam uma opinião menos neutra (8,9%) do que os brasileiros (26,2%). Com isso, a tendência mencionada anteriormente se repete. Ou seja, embora esperávamos que os entrevistados dos Estados alheios fossem adotar uma posição mais negativa uns dos outros, o que predominou foi a neutralidade.

O gráfico 2 traz ainda algumas informações adicionais. Por exemplo, os brasileiros (5%) possuem uma opinião menos neutra do que os mexicanos (8,9%) sobre o seu próprio país. Ademais, houve mais brasileiros (26,7%) com uma visão negativa do México do que mexicanos (18,6%) com uma imagem negativa do Brasil. O inverso é verdadeiro: houve mais mexicanos (53,2%) com uma opinião positiva do Brasil do que brasileiros (47,2%) com uma percepção positiva do México.

Apesar de informativos, os achados são inerentemente limitados e voláteis. Conforme já mencionamos, as diferenças nos percentuais das opiniões não são, necessariamente, frutos da rivalidade entre Estados buscando liderança regional. Com o presente desenho de pesquisa não há como elidir explicações rivais como a possibilidade de os resultados serem frutos de algum acontecimento específico ocorrido em anos anteriores a 2013 ou até mesmo de algum fator aleatório não identificável. Ainda assim, por mais frágeis que sejam, eles apontam para um interessante padrão que poderia se tornar hipótese de pesquisas mais robustas, a saber, se há ou não uma predominância mais negativa nas sociedades de países tidos como rivais em Política Internacional.

Vistas as opiniões dos entrevistados uns sobre os outros, é possível entrar, de uma forma mais explícita, na discussão da liderança regional. Para isso, o gráfico 3 exibe quais foram, em 2015, os países vistos como líderes na América Latina.

Gráfico 3: Países Tidos como Líderes Regionais



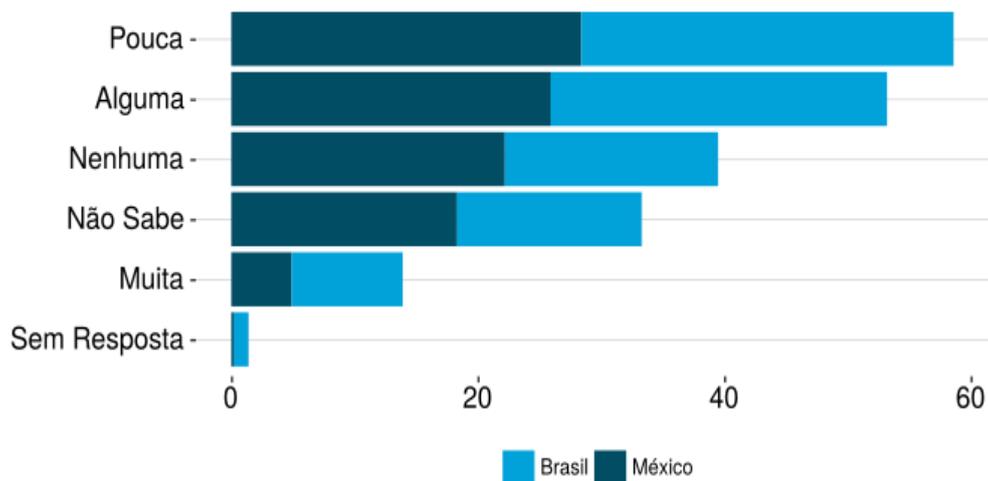
Fonte: Elaboração do autor com base em Latinobarómetro, 2015.

Primeiramente, cabe notar a alta taxa de entrevistados que não sabem opinar sobre qual país exerceria maior liderança na América Latina. Curiosamente, brasileiros (53,5%) afirmam saber menos do que mexicanos (25,2%) acerca dessa questão. Para a sociedade brasileira, o próprio país seria o mais capaz de liderar a região (24,6%), em seguida estariam os EUA (7,5%) e, depois, a Argentina (3,4%). O México exerceria uma liderança praticamente nula, já que apenas 0,1% dos entrevistados lembrou de citar o país.

De modo contrário, para a sociedade mexicana, os EUA (24,2%) seriam mais capazes de liderar a região e, em seguida, o México (16,7%); só depois o Brasil (11,5%). Isso indica a existência de percepções contrárias quanto ao papel dos países como líderes regionais. No imaginário popular brasileiro, a possível liderança do México não aparece como uma real possibilidade, ao passo que, no mexicano, o Brasil até poderia exercer alguma liderança regional, se condicionada, em primeiro lugar, à liderança estadunidense e mexicana. Mesmo socialmente, o Brasil não foi visto como o líder nato da região. Ao menos não entre os entrevistados pelo *survey* de 2015. Outro aspecto digno de nota é que os brasileiros consideraram que o Brasil possui liderança maior do que os próprios EUA, ao passo que os mexicanos aceitam sua liderança condicionada, primeiro, a dos EUA.

Há, por fim, outra pergunta que nos auxilia a delinear melhor a questão das diferentes visões sobre o Brasil como Estado que consegue lidar responsabilmente com os problemas e os desafios regionais, conforme mostra o gráfico 4.

Gráfico 4: Capacidade de o Brasil lidar com Problemas Regionais (América Latina)



Fonte: Elaboração do autor com base em Latinobarómetro, 2015.

Nesse caso, percebe-se que a resposta mais dada, tanto por brasileiros (30,2%), quanto por mexicanos (28,4%) foi a de que o país teria pouca capacidade de lidar com problemas regionais. Em seguida, está a percepção de que o Brasil teria alguma capacidade de lidar com tais questões. Em ambos os cenários, os valores percentuais de brasileiros (27,3%) e mexicanos (25,9%) não se distanciam muito.

O que chama atenção, no entanto, é que mexicanos (22,2%) tendem mais a dizer que não há nenhuma capacidade do país lidar responsabilmente com problemas latino-americanos do que brasileiros (17,3%). E, simultaneamente, os brasileiros (9%) tenderam mais a responder a existência de muita capacidade do que os mexicanos (4,9%). Apesar disso, convém destacar que o percentual de entrevistados que disseram não saber opinar sobre essa questão é alto (brasileiros = 15%, mexicanos = 18,3%).

Haja vista, os dados apresentados nos permitem construir uma imagem aproximada sobre como o tema da liderança regional foi interpretado socialmente. Dentre os achados, entendemos que dois se destacam. O primeiro diz respeito ao fato de os brasileiros possuírem uma mais visão negativa do México do que mexicanos possuírem uma opinião negativa do Brasil. O segundo destaque é ter identificado que os mexicanos condicionam sua liderança regional aos EUA, ao passo que os brasileiros entrevistados julgam que o seu Estado consegue exercer mais liderança do que os EUA na região. Como já amplamente repetido, esses achados são temporários e servem como ferramentas de geração inicial de hipóteses que precisam ser melhor testadas e explicadas.

Considerações Finais

Nesse artigo, dois objetivos foram cumpridos. O primeiro foi debater e sumarizar alguns dos principais argumentos da literatura acerca do histórico das relações entre Brasil e México quanto ao tema do exercício da liderança regional. Conforme visto, para além do discurso oficial de ambos os Estados que é de cooperação e amizade, a literatura identifica um conjunto de iniciativas que sugere a existência de uma visível tendência de tensões, descompassos e rivalidades. Além disso, em níveis sociais, há um relevante grau de

desconhecimento mútuo e de baixo intercâmbio cultural. Isso, por sua vez, nos estimulou a tentar cumprir o segundo objetivo do artigo e buscar dados de opinião pública sobre questões que versem, mesmo que indiretamente, sobre o exercício da liderança regional.

Por ser uma pesquisa preliminar e os indicadores de opinião pública sobre a temática da liderança na América Latina serem raros, optamos por não buscar testar hipóteses causais, mas apenas trazer os dados disponíveis publicamente, explorá-los e, então, encontrar vestígios empíricos que fornecessem possibilidades de hipóteses preliminares a serem futuramente testadas.

Por exemplo, demonstramos que, para brasileiros, o México não se desenha como um líder regional, ao passo que, para os mexicanos, o Brasil foi visto como um possível líder, ainda que eles julguem que os EUA e o próprio México são mais capazes de liderar regionalmente. Essa é uma clivagem interessante, pois os entrevistados brasileiros imaginam que o Brasil possui mais liderança regional do que os próprios EUA, enquanto os entrevistados mexicanos, avaliam primeiro os EUA como mais capazes de liderar regionalmente e, apenas em seguida, o seu próprio Estado.

Diante disso, seria viável afirmar que os entrevistados mexicanos possuem uma percepção mais realista do Sistema Internacional e das capacidades estatais do que os entrevistados brasileiros? Essa é uma das perguntas que precisa ser melhor avaliada em desenhos investigativos futuros. Outra questionamento em aberto que também surge é se sociedades cujos Estados são vistos como rivais no exercício da liderança regional constroem uma opinião mais negativa umas das outras ou não.

É fato que o artigo abre mais lacunas do que as fecha. Perante um já existente oceano de incógnitas, adicionam-se ainda mais dúvidas que, até onde sabemos, não foram profundamente trabalhadas na literatura brasileira. Resta, portanto, apontar direções futuras. Empiricamente, seria interessante ampliar e comparar as questões usadas como indicadores para que seus níveis de generalizações fossem maiores e não limitados apenas ao ano em que o *survey* foi realizado. Nesse sentido, dados de séries históricas seriam ideais. Na dimensão teórica, também seria oportuna a ampliação nos debates sobre o que define liderança regional e como operacionalizar, concretamente, suas várias dimensões.

REFERÊNCIAS

- ALDEN, Chris; ARAN, Amnon. **Foreign Policy Analysis: new approaches**. Nova York: Routledge, 2017.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Processos Decisórios no Âmbito da Política Externa do Brasil. **Revista Porto**, v. 1, n. 2, p. 24–43, 2012.
- AUERBACH, Carl F.; SILVERSTEIN, Louise B.. Introducing Qualitative Hypothesis-Generating Research: The Yeshiva University Fatherhood Project. In: AUERBACH, Carl F.; SILVERSTEIN, Louise B.. **Qualitative Data: An Introduction to Coding and Analysis**. Nova York: New York University Press, 2003. Cap. 1. p. 1-9.
- BATISTA JR, Paulo Nogueira. A Alca e o Brasil. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p. 267–293, 2003.

- BILBAO, Luis Ochoa. México, el Mercosur y la Alianza del Pacífico: Intereses, Identidades y Prioridades Regionales. **Miríada: Investigación en Ciencias Sociales**, v. 7, n. 11, p. 51–64, 2015.
- BREUNING, Marijke. **Foreign Policy Analysis: a comparative introduction**. Nova York: Springer, 2007.
- BRICEÑO-RUÍZ, José. From the South American Free Trade Area to the Union of South American Nations: The Transformations of a Rising Regional Process. **Latin American Policy**, v. 1, n. 2, p. 208–229, 2008.
- BRICEÑO-RUIZ, José; PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola. **Brazil and Latin America: between the separation and integration paths**. Lexington Books, 2017.
- _____. El modelo TLCAN de Integración y las Negociaciones del ALCA. **Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía**, v. 32, n. 126, p. 35-57, 2001.
- BURGES, Sean. Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America during the Cardoso Era, 1992-2003. **Bulletin of Latin American Research**, v. 25, n. 1, p. 23–42, 2006.
- _____. **Brazilian Foreign Policy after the Cold War**. Florida: University Press of Florida, 2009.
- _____. Brazil as Regional Leader: Meeting the Chávez Challenge. **Current History**, v. 109, n. 724, p. 53–59, 2010.
- CAMARGO, Sonia de. O Canto da Sereia: América Latina perante a Alca. **São Paulo em Perspectiva**, v. 16, n. 1, p. 94–104, 2002.
- CARVALHO, Carlos Eduardo Ferreira de; FRANZONI, Marcela. O México olha para a América Latina e para a Ásia: Novos desafios, Nova estratégia?. **Conjuntura Internacional**, v. 13, n. 1, p. 88–95, 2016.
- CHEIBUB, Zairo Borges. A Carreira Diplomática no Brasil: O Processo de Burocratização no Itamarati. **Revista de Administração Pública**, v. 23, n. 2, p. 97–128, 1989.
- COUTO, Leandro Freitas. O Horizonte Regional do Brasil e a Construção da América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, n. 1, p. 159–176, 2007.
- COVARRUBIAS, Ana. Containing and engaging: Mexico’s response to the rise of Brazil. In: GARDINI, Gian Luca; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de.(org.), **Foreign policy responses to the rise of Brazil: balancing power in emerging states**. Cap. 12, p. 195 - 213 Nova York: Palgrave Macmillan, 2016.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e Política Externa: Insulamento, Politização e Reforma na Produção da Política Exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008.
- _____. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes”. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, p. 311–355, 2012.
- FAVERÃO, Gustavo de Mauro. **Autonomia, Universalismo e Alinhamento na Política Externa Brasileira do Século XX e suas Implicações nos Processos de Integração Regional**. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, UNESP, 2006, 227p.
- FERNÁNDEZ, Cassio Luiselli. Brasil y México: El Acercamiento Necesario. **Revista Mexicana de Política Exterior**, v. 1, n. 90, p. 9–50, 2003.
- GALVÃO, Thiago Gehre. América do Sul: Construção pela Reinvenção (2000-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 2, p. 63–80, 2009.

- GARDINI, Gian Luca; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Foreign policy responses to the rise of Brazil: balancing power in emerging states.** Nova York: Palgrave Macmillan, 2016.
- GOUVEA, Raul. Brazil and Mexico? Partners in Sowing a Free Trade Area of the Americas. **Thunderbird International Business Review**, v. 44, n. 5, p. 603–624, 2002.
- HOLSTI, Ole R. Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus. **International studies quarterly**, v. 36, n. 4, p. 439–466, 1992.
- IVES, Diogo; LIMA, Jéssica Delabari de. O México na Política Externa Brasileira de 2000 a 2012: Entre o Poder Compartilhado e a Competição. **Conjuntura Austral**, v. 8, n. 41, p. 12–25, 2017.
- LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro.** São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.
- LEVY, Carlos. Crisis y Retos de la Política Exterior de México: 2006–2012. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, v. 51, n. 205, p. 119–141, 2009.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña. **América Latina/Internacional**, v. 1, n. 2, p. 27–46, 1994.
- LONG, Tom. **Latin America confronts the United States: asymmetry and influence.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- MAIHOLD, Günther. BRICS, MIST, MIKTA: México entre Poderes Emergentes, Potencias Medias y Responsabilidad Global. **Revista Mexicana de Política Exterior**, v. 100, p. 63–79, 2014.
- MALAMUD, Andres. A Leader Without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Politics and Society**, v. 53, n. 3, p. 1–24, 2011.
- MARES, David; TRINKUNAS, Harold. **Aspirational power: Brazil on the long road to global influence.** Washington: Brookings Institution Press, 2016.
- MAYA, Juan Carlos Gachúz; VEGA, José Luiz López. La Relación Política y Económica Brasil-México Encuentros, Desencuentros y el Nuevo Papel de China en la Region. **Miríada: Investigación en Ciencias Sociales**, v. 7, n. 11, p. 65–90, 2015.
- MEUNIER, Isabel; MEDEIROS, Marcelo. Construindo a América do Sul: Identidades e Interesses na Formação Discursiva da Unasul. **Dados**, v. 56, n. 3, p. 673–712, 2013.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. **As grandes linhas da Política Externa Brasileira.** Brasília: CEPAL/IPEA, 2011.
- MORALES, Maria Esther. et al. Interacciones Económico-financieras Brasil-México: ¿Cuál es su Grado de Integración?. **Perfiles Latinoamericanos**, v. 20, n. 39, p. 117–150, 2012.
- NERY, Tiago. UNASUL: A Dimensão Política do Novo Regionalismo Sul-Americano. **Caderno CRH**, v. 29, n. spe3, p. 59–75, 2016.
- NETO, Tomaz Espósito; FIGUEIREDO, Nicole. Os Des(encontros) nas Relações entre o Brasil e o México de 2003 à 2013: Um Balanço Preliminar. **Conjuntura Austral**, v. 6, n. 27, p. 93–107, 2015.
- PALACIOS, Guillermo. **Intimidades, conflitos e reconciliações: México e Brasil, 1822–1993.** São Paulo: EdUSP, 2008.
- ROCHA, Alberto. México y Brasil en el Proceso de Integración Regional de América Latina y el Caribe: ¿Rol de

subhegemones?. **LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos**, v. 1, n. 1, p. 26–44, 2003.

ROSAS, Maria. México y Brasil: ¿Buenos Enemigos o Amigos Mortales?. **Revista Mosaico**, v. 1, n. 1, p. 87–105, 2008.

SALVO, Mauro. A Teoria dos Jogos e as Negociações da Alca. **Análise**, v. 18, n. 1, p. 5–21, 2007.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe. A América do Sul no Discurso Diplomático Brasileiro. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 2, p. 185–204, 2005.

SANTOS, Marcelo. O México como Aliado dos EUA no Projeto de Integração das Américas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, n. 2, p. 146–161, 2007.

SARKIS, Miguel Ortiz. México en la Estructura de Poder Latinoamericana: Una Aproximación desde el Concepto de Motencias medias. **Revista Pléyade**, v. 1, n. 5, p. 71-99, 2010.

SEL, María Micaela Torres del. Las Políticas Regionales de México, Brasil y Venezuela con respecto a la Integración de América Latina. **Invenio**, v. 16, n. 30, p. 29–46, 2013.

SPEKTOR, Matias. Ideias de Ativismo Regional: A transformação das Leituras Brasileiras da Região. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, p. 25–44, 2010.

VIGEVANI, Tullo. et al. O Papel da Integração Regional para o Brasil: Universalismo, Soberania e Percepção das Elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n.1, p. 5–27, 2008.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273–335, 2007.

WEHNER, Leslie. Role Expectations as Foreign Policy: South American Secondary Powers' Expectations of Brazil as a Regional Power. **Foreign Policy Analysis**, v. 11, n. 4, p. 435–455, 2015.

*Recebido em 15 de junho de 2018.
Aprovado em 7 de agosto de 2018.*

RESUMO

Conforme atestam argumentos econômicos e políticos, as relações entre Brasil e México oscilaram historicamente entre encontros e desencontros. Dentro dessa temática, o artigo almeja cumprir dois objetivos. Primeiro, sumarizar e descrever alguns argumentos da literatura que versa sobre as interações de ambos os Estados quanto ao tema do exercício da liderança regional. Segundo, explorar dados do Latinobarómetro (de 2013 e 2015) e esboçar hipóteses preliminares a serem trabalhadas em futuras pesquisas.

Palavras-chave: relações Brasil e México; regionalismo; opinião pública.

ABSTRACT

According to economic and political arguments, relations between Brazil and Mexico have historically oscillated between agreements and disagreements. In this context, the paper aims to fulfill two objectives. First, to summarize and describe some arguments of the literature on the interactions of both states regarding the exercise of regional leadership. Second, to explore data from Latinobarómetro (from 2013 and from 2015) and thus outline preliminary hypotheses to be tested on future works.

Key-words: relations Brazil-Mexico; regionalism; public opinion.

IDENTIFICAÇÃO E LUTO: A HUMANIZAÇÃO E A SOBREVIVÊNCIA DOS MIGRANTES E REFUGIADOS

Identification and mourning: the humanization and the survival of migrants and refugees

Antonella Zugliani¹

Introdução

Etéocles, Polinice, Antígona e Ismênia são os quatro filhos que Édipo Rei deixa após a tragédia ocorrida na primeira peça teatral de Sófocles. Na dramática continuação, com a partida do pai para o exílio, os filhos lutam pelo poder e decidem pelo revezamento ano a ano. Ao final do mandato, Etéocles, que foi o primeiro a governar, não aceita a cessão pré-estabelecida do poder ao irmão Polinice. Esse, então, debanda-se para a cidade vizinha e rival. Em combate pelo trono de Tebas, ambos se enfrentam. O conflito acaba com os dois mortos. Com isso, o tio Creonte, irmão de Jocasta, esposa finada de Édipo, assume o poder e estabelece que o corpo de Polinice não iria poder ter as honrarias tradicionais dos funerais, uma vez que lutou contra a pátria. Etéocles, nesse raciocínio, receberia. Caso alguém não obedecesse, o destino era a pena de morte.

Antígona – protagonista que dá o nome à peça –, entendendo que a determinação de Creonte era arbitrária, uma vez que desrespeitava as leis naturais de que todo homem devia ter seu sepultamento, opta por botar sua vida em risco para enterrar seu irmão. “Eu sepultarei meu irmão! Será um digno fim, se eu morrer em seguida ao cumprimento desse dever. Sempre, em vida, muito nos quisemos... com ele repousarei no túmulo... com alguém a quem amava”, diz para Ismênia, a outra irmã, que se recusou a ajudá-la. Hemon, filho de Creonte, noivo de Antígona, tinha o dever de executá-la em nome da lei, uma vez que sua amada desobedeceu às ordens do Estado. Apesar de, em nome da paixão, ter se casado e fugido com Antígona, a obstinação de seu pai era tamanha que Hemon acaba cedendo, mata a sua esposa e a si mesmo. Sua mãe, quando é informada sobre a morte de seu filho, também se mata. Assim se dá a tragédia.

Na vida real, Selene, Reyna, Diana, Ricardo e Francisco, todos da família de Carlo Martinez, pediram para ver seu corpo antes do processo de cremação. Enquanto isso, sua mãe, Elvira Canizales, aguardava na outra sala². Como havia fraturado o cotovelo com 5 ou 6 anos, o pino de metal utilizado na cirurgia tornaria

¹Mestranda em Relações Internacionais na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais - Área de Política Internacional. Email: azugliani@gmail.com

²Matéria da USA Today encontrada em: <https://www.azcentral.com/story/news/politics/border-issues/2017/12/18/selene-ramirez-brother-missing-border-crosser-body-found-dna-identification/733002001/>.

claro aos parentes que o corpo pertencia mesmo a ele. No entanto, não havia o material. A crença de que aquele era mesmo Carlo deveria ser toda depositada nos resultados de DNA, fornecidos pelas autoridades mexicanas, após árdua insistência de Selene e Elvira. Em um vale ao Sul de uma formação montanhosa com formato de dente, conhecida como Molar, Carlo ficou doente, se resignou ao calor e por ali ficou. Ele tentava retornar à Phoenix, após ser deportado em 2016 pela segunda vez. Alguns outros migrantes, em uma ligação com Selene, informaram sobre o ocorrido. Acompanhada da organização humanitária “No More Deaths”, a irmã arriscou-se pelo deserto caminhado por seu irmão em busca de algum indício de vida – ou morte. “Preciso saber onde está o meu irmão. Ninguém deixa a família simplesmente para trás”. Após quatro meses de angústia e dúvida, a irmã conseguiu prestar as devidas homenagens ao irmão, assim iniciando o processo de luto. “Vamos fazer um altar para ele em casa.”³

Selene, assim como, na tragédia grega, Antígona, não abriu mão do sepultamento de seu irmão. Não tendo sido considerados plenamente humanos pelo Estado, foram sistematicamente excluídos, negligenciados ou abandonados. As famílias, no entanto, entram com o esforço de reconhecer aqueles corpos como seres humanos completos, ainda que em um alcance micro, no primeiro momento. São pessoas, argumentam, assim como todos aqueles outros que têm os direitos de identificação e sepultamento respeitados. No esforço de ecoar tais urgências e cobrar políticas mais eficazes, no segundo volume do relatório “Fatal Journeys: Identification and Tracing of Dead and Missing Migrants”, a Organização Internacional de Migração (OIM, 2016, p. 31) atenta para três premissas sobre a identificação e o registro de morte de migrantes⁴ e perdas nas fronteiras internacionais. A primeira é de que a identificação dos mortos e o rastreamento dos desaparecidos são deveres humanitários independentes da legalidade ou irregularidade das jornadas em que as mortes e os desaparecimentos ocorrem; a segunda é que as famílias podem legitimamente esperar que os esforços serão feitos para que isso ocorra; e a terceira é que a identificação e o rastreamento não são apenas de fundamental importância para as famílias, como também ajudam a mitigar os impactos econômicos e de desenvolvimento da perda nas comunidades migrantes.

Seja na mídia, com imagens dos refugiados como uma massa inexpressiva, impossibilitando que o receptor detecte qualquer individualidade, seja nos discursos oficiais, com palavras reificantes como “onda”⁵, ou mesmo no senso comum (aqui não sendo o foco identificar como esse foi construído) com escassos sinais de empatia, o valor vida particular dessas pessoas dificilmente é colocado em questão. Conforme expõe o relatório mencionado anteriormente (OIM, 2016, p.1), um número crescente de migrantes estão morrendo em anonimidade. Quanto mais as políticas de controle de imigração são fortalecidas e as fronteiras físicas e invisíveis tornadas mais impermeáveis, mais as movimentações internacionais vão se tornando significativamente mais perigosas. Em 2015, no mundo, cerca de 5.400 migrantes morreram ao tentarem sair

³Falas traduzidas livremente pela autora e retiradas da entrevista em vídeo e escrita, ambas publicadas no endereço de link: <https://www.azcentral.com/story/news/politics/border-issues/2017/12/18/selene-ramirez-brother-missing-border-crosser-body-found-dna-identification/733002001/>.

⁴O relatório conceitua migrantes como incluindo migrantes forçados, refugiados ou requerentes de asilo, não obscurecendo a distinção fundamental legal entre migrantes e refugiados.

⁵Exemplo de uso da palavra na matéria da Reuters e publicada pelo site de notícias G1, encontrada no endereço de link: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/10/europa-deve-receber-nova-onda-de-refugiados-sirios-diz-turquia.html>.

de seus países, e outros 3.100 nos primeiros cinco meses de 2016. A OIM estima que, nas últimas duas décadas, uma quantidade superior a 60.000 migrantes morreu na ânsia de tentar alcançar seus destinos – e esse número representa somente as mortes de que se tem registro. Isso significa que, em muitos casos, os corpos não são achados ou identificados. Vale ressaltar, por exemplo, que dos 387 migrantes que morreram no naufrágio dos barcos em Lampedusa em 2013, menos da metade foi oficialmente identificada. Já nos Estados Unidos, no final de 2015, o cemitério público do Condado de Pima, no Arizona, guardava os restos de pelo menos 800 humanos não identificados, que se acreditava serem migrantes.

Muitas razões tornam a identificação dos corpos difícil, explica o documento da organização. As autoridades locais responsáveis por investigar essas mortes têm poucos recursos; muitos migrantes viajam sem documentos e podem ser identificados somente por materiais como lenços, após teste de DNA; corpos que não são encontrados imediatamente em regiões remotas do mundo podem se decompor rapidamente. Com isso, milhares de famílias de migrantes vivem no “limbo, sem saber o destino de seus amados” (p. vii, 2016). Não sabem com certeza se “seu marido, esposa, filha, filho, pais ou irmãos estão mortos ou vivos. Eles não sabem onde ou como morreram. E eles não têm lugar para fazer o luto e prestar homenagem ao morto” (*ibidem*, p. vii). Formadas no intuito de fornecer respostas a tais fatalidades, diversas instituições humanitárias, como a que auxiliou Selene no caso acima mencionado, prestam serviços de busca e identificação de migrantes e refugiados, além de desenvolverem projetos para colecionar dados encontrados, muitas vezes em contato direto e contando com apoio da família das vítimas.

Diante do cenário acima exposto, de intensa mortalidade e esquecimento de humanos que são estruturalmente desumanizados, este artigo pretende, a partir do trabalho elaborado por essas iniciativas, representadas por Missing Migrants Project, No More Deaths, Mediterranean Project e Last Rights, argumentar como o processo de identificação dos corpos de migrantes e refugiados, movido pela empatia e na busca pela possibilidade de luto, em termos psicanalíticos, tem dois possíveis resultados de resistência: permitir a humanidade a vidas que eram nuas, conforme expõem Giorgio Agamben e Judith Butler, e garantir a sobrevivência, na leitura que Didier Fassin propõe de Jacques Derrida. Assim, a partir dessa pesquisa qualitativa bibliográfica e documental, em sites de notícias e de instituições, sugere-se, indutivamente, que ambas consequências podem ser vistas como instrumentos de manutenção dos migrantes e refugiados na consciência coletiva e, com isso, abrem portas para se pensar e se elaborar políticas mais humanas.

A empatia e o luto: grupos humanitários e famílias

Preocupados com a invisibilidade que permeia toda vida dos refugiados, até o fim dela e depois, iniciativas humanitárias chamam atenção para as mortes relegadas à ignorância e à negligência. Apesar de existirem grupos formados por familiares de vítimas dos movimentos migratórios (como a Caravana das Mães de Migrantes Desaparecidos⁶, composto por mães de El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua que, além de cruzarem as fronteiras em barcos infláveis para simbolizar os riscos enfrentados por migrantes, viajam

⁶Matéria sobre o grupo encontrada no endereço de link: <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-42357009>.

juntas em busca de seus filhos desaparecidos), este artigo pretende abordar iniciativas elaboradas por pessoas que não são afetadas tão diretamente com o fenômeno, sendo assim movidas pela empatia.

Elaborada pelo Centro de Análise de Dados de Migração Global e pela Divisão de Mídia e Comunicações da OIM, a primeira a ser apresentada é Missing Migrants, que registra as fatalidades de migrantes, incluindo refugiados e requerentes de asilo que se perderam pelas rotas de migração pelo mundo. A pesquisa que resultou no projeto começou em outubro de 2014 após a morte de mais de 350 indivíduos na ilha italiana de Lampedusa. O Missing Migrants propõe-se a ser uma fonte de informações recentes e frequentemente atualizadas que a mídia, pesquisadores e o público geral possam acessar. No site, eles explicam o porquê coletar datas sobre migrantes desaparecidos ou mortos é importante:

Ao contar vidas perdidas durante migração, mesmo que os resultados sejam apenas uma estimativa informada, nós pelo menos reconhecemos o fato de que essas mortes ocorreram. O que antes era vago e mal definido é agora uma tragédia quantificada que deverá ser abordada. Politicamente, a disponibilidade de dados oficiais é importante. A ausência de compromisso político a níveis nacionais e internacionais para registrar e responsabilizar as mortes de migrantes reflete e contribui com uma falta de preocupação mais amplamente quanto à segurança e ao bem estar dos migrantes, incluindo requerentes de asilo. Ademais, causa apatia e ignorância por parte do público, e a desumanização desses grupos⁷ (MISSING MIGRANTS, 2018).

A iniciativa explica que os dados são cruciais para compreender melhor o perfil dos indivíduos que são mais vulneráveis a riscos, além de serem de extrema relevância na execução e no aprimoramento de políticas que possam prevenir a morte de migrantes. O Missing Migrants compila os dados de fontes que variam conforme a região e, mais amplamente, inclui dados de autoridades nacionais, como Guardas Costais, além de relatórios de mídia, organizações não governamentais e entrevistas com sobreviventes de naufrágios. Ainda que sua abordagem não se distancie significativamente daquelas que tratam essas pessoas em termos estritamente numéricos, uma vez que os dados são matemáticos, o projeto insiste que o ato de contar e registrar tais mortes podem ser um passo inicial para encorajar sistemas melhores de identificação daqueles que morrem. “Identificar os mortos é um imperativo moral que respeita e reconhece aqueles que morreram. Esse processo também pode fornecer algum sentido de encerramento de ciclo para as famílias que ficariam sem saber o destino dos amados desaparecidos”(MISSING MIGRANTS, 2018)⁸. Sem as notícias conclusivas sobre o estado de seu familiar, o projeto argumenta, parentes passam por problemas psicológicos, financeiros e legais.

Com sede no sul do Arizona, a organização humanitária No More Deaths segue na mesma linha de motivações. Tendo início em 2004 como uma coalisão de comunidade local e grupos religiosos e desde 2008 como um projeto autônomo, dedica-se a colocar um fim “à morte e ao sofrimento na fronteira do México com os Estados Unidos através de iniciativa civil” (NO MORE DEATHS, 2018)⁹, que conceituam como sendo “pessoas de consciência trabalhando abertamente e em comunidade para garantir direitos humanos fundamentais”. Seus objetivos, conforme expõem em seu website oficial, são promover ajuda direta que

⁷Informações traduzidas livremente pela autora e encontradas no site: <https://missingmigrants.iom.int/about>.

⁸Informação encontrada através do endereço de link: <https://missingmigrants.iom.int/about>

⁹Informações encontradas através do endereço de link: <http://forms.nomoredeaths.org/about-no-more-deaths/>.

estenda o direito a prestar assistência humanitária; testemunhar e responder; conscientizar; construir um movimento global; e encorajar política de imigração humana. Seus sete projetos funcionam com voluntários, abarcando diferentes dimensões das consequências causadas pelas atuais políticas com respeito à migração, imigração e policiamento de fronteira.

O primeiro listado no website é chamado de “Aid in the desert” (Suporte no deserto, em tradução livre) e funciona enquanto presença humanitária nos desertos do sudoeste do Arizona, trabalhando em corredores remotos onde pessoas andam de 30 a 80 milhas. Voluntários percorrem o caminho e deixam água, comida, meias, cobertor e demais utensílios para aqueles que irão se arriscar. Além disso, com ajuda de uma equipe médica, fornecem tratamentos emergenciais de primeiros socorros. Em meados de junho de 2017¹⁰, a Polícia de Fronteira dos Estados Unidos prendeu quatro migrantes em uma invasão a uma estação de auxílio médico desse projeto da No More Deaths. A operação ocorreu em uma época em que a o clima na região estava mais quente do que o normal, de acordo com matéria publicada no jornal inglês *The Guardian*, com a temperatura alcançando 46°C.

A operação, segundo a organização humanitária, desrespeitou o acordo de que agentes da fronteira iriam respeitar o campo como uma unidade médica segundo os padrões internacionais da Cruz Vermelha, sem interferir no seu trabalho. Em entrevista à publicação, uma advogada do grupo, Margo Cowan afirmou que ao longo dos anos viu migrantes em situações extremamente perigosas, como um homem com uma mordida de serpente próximo ao seu coração, já viu todos os tipos de ossos quebrados, exaustão por calor, hipotermia, choque diabético, uma mulher com o pulmão perfurado por resistir a um assédio sexual. Até o momento da publicação da matéria, 61 mortes haviam sido registradas no estado no ano, de acordo com a Arizona OpenGIS Initiative for Deceased Migrants, que registrou 169 mortes em 2016 – no entanto, ativistas suspeitam que o verdadeiro número seja bem maior.

O segundo listado chama-se “Aid in Mexico” (Suporte no México, em tradução livre), em que voluntários localizados no norte de Sonora, segundo maior estado do país, fornecem ligações de telefone e primeiros socorros para deportados e migrantes que estão indo para o Norte, além de distribuírem ferramentas para reduzir o impacto na saúde. No terceiro, “Abuse documentation” (Documentação de abuso, em tradução livre), voluntários documentam o abuso, a negligência e o destrato que os detidos passam sob custódia da Polícia de Fronteira, em depoimentos que já foram transformados em três relatórios, publicados em 2008, 2011 e 2014, intitulados, respectivamente, “Crossing the Line”, “A Culture of Cruelty” e “Shakedown”. “Keep Tucson Together” (Manter Tucson unida, em tradução livre), o quarto projeto listado, é uma reunião bissemanal que trabalha com membros da comunidade que estão requerendo aprovação para estadia ou passando por deportação e, treinando-os, podem ajudar uns aos outros. O quinto, “Helping get belongings back” (Ajudando a retomar os pertences, em tradução livre), é voltado para auxiliar migrantes presos e suas famílias na recuperação de seus pertences, que foram tomados pela Polícia de Fronteira dos Estados Unidos, e, após retomá-los, enviá-los para as casas. Em “Searching for the disappeared” (Procurando pelos

¹⁰Informação encontrada no endereço de link: <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jun/16/us-mexico-border-aid-camp-raid>.

desaparecidos, em tradução livre), o penúltimo, que foi o caso de Selene, narrado no início deste artigo, atende a chamadas de emergência e mobiliza equipes de busca quando a Polícia de Fronteira e a polícia local se recusam a prestar informações. Em coalisão com outra organização chamada People Helping People, o “Supporting borderlands communities” (Ajudando comunidades fronteiriças, em tradução livre) oferece recursos e organiza espaço para os residentes da comunidade fronteiriça, resistindo à militarização.

Outra iniciativa humanitária, a chamada Mediterranean Missing, é resultado de um ano de pesquisa, realizada em 2016. Segundo o website do projeto, financiado pelo Conselho de Pesquisa Econômica e Social do Reino Unido, ele foi um dos primeiros esforços de sistematicamente coletar dados e comparativamente explorar as atuais respostas aos corpos no Mediterrâneo e analisar os impactos dos desaparecimentos nas famílias que são deixadas sem informações. Os objetivos são delineados como: criticamente engajar com as políticas nacionais e da União Europeia como um todo que dizem respeito aos migrantes desaparecidos e não identificados nas fronteiras do sul da União Europeia; definir as necessidades das famílias dos migrantes desaparecidos, incluindo sua necessidade de saber sobre o destino e o paradeiro de seus amados e a manutenção dos restos humanos; e oferecer recomendações baseadas em evidências para melhorar as respostas de políticas em vigência. Chamando atenção para o fato de que se estima que, em 2015, 3.770 refugiados e migrantes morreram no mar enquanto tentavam alcançar a Europa, o site do projeto informa que:

A maioria dessas pessoas não são identificadas, e em muitos casos os corpos não são achados. Nesses casos, a família é deixada em um estado de perda ambígua, incapaz de fazer o luto pelos seus amados totalmente. Apesar da magnitude das mortes não-identificadas e o sofrimento das famílias, os estados têm feito pouco para resolver esse imperativo humanitário. Esse projeto objetiva lançar luz no vácuo político da União Europeia e em níveis nacionais, através da investigação das políticas e práticas na Itália e na Grécia no que diz respeito à investigação, à identificação, ao enterro e à repatriação dos corpos de migrantes. Pesquisa com famílias na Turquia e na Tunísia buscaram melhor compreender os impactos nas famílias quanto às pessoas desaparecidas, tanto psicologicamente como economicamente e socialmente (MEDITERRANEAN MISSING, 2018)¹¹.

Ao mencionar a iniciativa anterior na própria descrição do que o projeto se propõe, o último grupo a ser descrito neste artigo é o mais recente, fundado em 2017, chamado Last Rights. Reconhecendo a existência de outros grupos voltados para o auxílio aos migrantes, aos refugiados, às fatalidades que ocorrem e seus efeitos nas famílias, a organização não-governamental pretende, partindo do mesmo intuito, se especializar na criação e na promoção de guias ou protocolos, podendo ser visto como um próximo passo lógico ao Mediterranean Missing. Com relação ao respeito aos direitos humanos, Last Rights objetiva realizar um protocolo definindo as etapas que se espera que os estados sigam para registrar os desaparecidos e recuperar, preservar e identificar os mortos: além de coletar e reter dados apropriados para facilitar a futura identificação; permitir repatriação ou enterro decente e digno; e respeitar os direitos dos membros das famílias, incluindo o direito de saber o destino de seus parentes que estão desaparecidos ou que morreram. Tais diretrizes delineadas pelo Last Rights têm o propósito de conseguir alcance internacional, funcionando

¹¹Informações traduzidas livremente pela autora e encontradas no site: <http://www.mediterraneanmissing.eu>.

como um catalisador para ação, inclusive para organizações de direitos humanos que ainda não trabalharam nessas questões específicas.

Partindo da premissa que os objetivos institucionais das iniciativas acima descritas são construídos a partir de processos interpessoais com motivações particulares, cabe, aqui, desenvolver quais seriam essas raízes, ou seja, como se dão essas emoções e de que forma permitem o necessário luto. Cada vez mais sendo debatida socialmente, usada em discursos midiáticos e estudada¹², a empatia é constantemente reivindicada e sentida em contextos de catástrofes.

Paul H. Ornstein, em seu artigo “The Centrality of Empathy in Psychoanalysis” (2011), fala sobre o uso que Heinz Kohut fez do argumento freudiano de que a empatia é a única forma de adentrar o mundo interno de outro, assim estendendo e redefinindo suas funções como um método para a psicanálise. No texto, Ornstein (2011, p. 442) volta à etimologia da palavra e coloca como, em grego, a palavra *empathēin* significa “indwelling”, aqui podendo ser traduzido por habitar ou estar permanentemente presente em algo ou alguém, indicando uma entrada imaginativa na vida interior de outra pessoa. “No nosso uso corrente, empatia é o ato de se sentir e se pensar dentro da vida interna de outro, de entender, tanto emocionalmente quanto cognitivamente o que o outro pensa e sente” (2011, *ibidem*). Ornstein desenvolve afirmando que é possível sabermos que outras mentes existem pela nossa capacidade de empatia e de compreender o que os outros pensam e sentem. O autor propõe que, ainda que a empatia seja uma capacidade com bases biológicas, seu desenvolvimento depende do ambiente proporcionado ao indivíduo para que ocorra seu realce ou sua supressão (2011). Esse dualismo da base biológica e do aumento ou diminuição pelo ambiente de tal capacidade humana é, segundo Ornstein, ligado ao desdobramento da personalidade humana e suas diversas funcionalidades.

Ainda tangenciando a questão da empatia, Janet Thormann tece uma crítica à obra “Waiting for the Barbarians”, de J. M. Coetzee (2007), publicada no *European Journal of Psychoanalysis*. De acordo com a autora, Coetzee estava preocupado com o problema de fundar uma ética política, de determinar uma base para justiça que não seja limitada pelo status da cidadania. Nesse contexto, vislumbra uma possibilidade sendo o sujeito vulnerável à dor – o que entende por ser a real questão em comum entre os seres humanos. O livro emerge das realidades da África do Sul durante o Apartheid, quando cidadania era limitada a uma minoria branca, e conta a história de um Magistrado responsável por um vilarejo que pertence a um Império. Um coronel chega no local para investigar uma possível ameaça de um ataque por parte dos bárbaros, utilizando da violência física e da tortura para conseguir informações. Ao passo que o Magistrado vai tendo cada vez mais contato com os bárbaros, e passando ele mesmo pelas experiências dolorosas pelas quais os bárbaros

¹²Em uma breve busca no Google, uma série de matérias destacam a palavra “empatia” – há mais de 93.900 resultados disponíveis no dia 23/12/2017. Alguns exemplos são: “Seth Meyers fez apresentação cheia de empatia no Globo de Ouro” (<https://istoe.com.br/seth-meyers-fez-apresentacao-cheia-de-empatia-no-globo-de-ouro/>); “Como a realidade virtual pode ser usada para despertar a empatia” (<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2017/12/15/Como-a-realidade-virtual-pode-ser-usada-para-despertar-a-empatia/>); “Mulheres lideram com empatia” (<http://epocanegocios.globo.com/Carreira/noticia/2017/12/mulheres-lideram-com-empatia.html>); e “Presidente do Senado mostra pouca empatia por Temer e exalta justamente o maior “inimigo” do governo” (<http://www.infomoney.com.br/mercados/politica/noticia/7155239/presidente-senado-mostra-pouca-empatia-por-temer-exalta-justamente-maior>)

passaram, descobre que a base da ética, o que chama de “significado de humanidade”, está na experiência do corpo com a dor, comum a todos os sujeitos humanos.

Thormann, com uma bagagem psicanalítica, explica, diante da história de Coetzee, que uma pessoa não consegue compartilhar ou sentir literalmente a dor do outro. Nós conseguimos, ela argumenta, falar sobre sexo, uma vez que o “desejo propõe o discurso ao se mover sucessivamente através de metonímia; é a força da linguagem”. Já a dor não se consegue expressar, a linguagem torna-se limitada e as metáforas tomam lugar, ao tentarmos dizer onde dói ou o que estamos sentindo com relação à sensação da dor. Apesar de tal fronteira da linguagem, a capacidade de sentir dor, de ser um corpo que está sentindo alguma espécie de dor e de imaginar outros sentindo dor é o que une os humanos e o que se mantém como a medida comum para justiça, além da posição legal de cidadania (2007). Perceber o corpo humano como vulnerável e suscetível à dor pode ser entendido, assim, como uma ferramenta útil para se alcançar uma empatia.

Refletindo sobre validade dessa na conjuntura de política mundial, em “Institutionalizing passion in world politics: fear and empathy”, Neta C. Crawford (2014) propõe que aumentar a empatia deve ser visto como uma das rotas mais importantes para a paz e a justiça – senão a mais relevante. A falta dela pode gerar visões equivocadas e espirais do dilema da segurança. Ela explica:

A pesquisa psicológica de Ervin Staub (2011) descobriu que a falta de empatia para com indivíduos de outros grupos permite um tratamento duro, e pesquisa política feita por Kristin Monroe (2012, 2004) sugere que a presença de empatia e de entendimento empático promove ativismo pró-social. Sem empatia nós não podemos entender as crenças e os sentimentos dos outros, nem como nossas ações podem ser entendidas e sentidas pelo outro. Empatia é a base tanto para a habilidade de ver o outro como merecedor do nosso respeito como para a habilidade de entender quando os direitos dos outros foram violados. É a base para justiça no sentido que motiva nossas decisões sobre se e como ajudar alguém que está sofrendo (2014, p. 544)¹³.

Nesse panorama, Crawford desenvolve que a empatia é essencial para o desenvolvimento de uma democracia profunda e deliberativa. Cita Aristóteles, interpretando que ele acredita que amizade é o lubrificante de uma sociedade justa, e empatia torna justiça possível. “Amizade parece manter os estados unidos, e os legisladores ligam mais para ela que para justiça; o acordo parece ser algo parecido com amizade, e a isso objetivam mais que tudo... e quando os homens são amigos eles não têm necessidade de justiça; enquanto quando são justos precisam de amizade também, e acredita-se que a forma mais verdadeira de justiça seja uma qualidade amigável” (Aristóteles, 192-93). De maneira similar, Martin Hoffman, conforme cita a autora, assegura que “empatia é a faísca de preocupação humana pelos outros, a cola que torna a vida social possível” (2000, p.3).

Cabe, portanto, estabelecer que, a empatia, com suas distintas raízes e seus potentes resultados, pode funcionar como uma força mobilizadora para iniciativas humanitárias com seus mais diferentes propósitos. Este artigo, nesse sentido, foca naquelas anteriormente descritas, que estão preocupadas em auxiliar as famílias de migrantes e refugiados, ao cobrarem a melhoria do processo de identificação dos mortos e desaparecidos, assim possibilitando o luto. Dessa forma, a conceituação do que se entende por luto e a

¹³Tradução feita livremente pela autora.

identificação de qual é sua importância tornam-se necessários, visto que se pretende propor como ele funciona politicamente. Em “Mourning and Melancholia”, Sigmund Freud (1917) elabora as diferenciações entre melancolia e luto, afirmando que os conceitos têm características que se sobrepõem às da depressão, mas que podem ser entendidos como diferentes respostas à perda. Para Freud, “o luto, de modo geral, é a reação à perda de um ente querido, à perda de alguma abstração que ocupou o lugar de um ente querido, como o país, a liberdade ou o ideal de alguém, e assim por diante” (1917, p. 243). As mesmas influências, ele argumenta, podem produzir em um indivíduo a melancolia, assim abrindo a suspeita de que esse possua uma disposição patológica. Do contrário, apesar de o luto envolver afastamentos daquilo que a psicanálise compreende como uma atitude normal para com a vida, não ocorre considerá-lo como sendo uma condição patológica e submetê-lo a tratamento médico. “Confiamos em que seja superado após certo lapso de tempo, e julgamos inútil ou mesmo prejudicial qualquer interferência em relação a ele” (1917, p. 244). O trabalho do luto se realiza, conforme expõe Freud, pelo seguinte processo:

O teste da realidade revelou que o objeto amado não existe mais, passando a exigir que toda a libido seja retirada de suas ligações com aquele objeto. Essa exigência provoca uma oposição compreensível — é fato notório que as pessoas nunca abandonam de bom grado uma posição libidinal, nem mesmo, na realidade, quando um substituto já se lhes acena. Essa oposição pode ser tão intensa, que dá lugar a um desvio da realidade e a um apego ao objeto por intermédio de uma psicose alucinatória carregada de desejo. Normalmente, prevalece o respeito pela realidade, ainda que suas ordens não possam ser obedecidas de imediato. São executadas pouco a pouco, com grande dispêndio de tempo e de energia catexial, prolongando-se psicicamente, nesse meio tempo, a existência do objeto perdido. Cada uma das lembranças e expectativas isoladas através das quais a libido está vinculada ao objeto é evocada e hipercatexizada, e o desligamento da libido se realiza em relação a cada uma delas. Por que essa transigência, pela qual o domínio da realidade se faz fragmentariamente, deve ser tão extraordinariamente penosa, de forma alguma é coisa fácil de explicar em termos de economia. É notável que esse penoso desprazer seja aceito por nós como algo natural. Contudo, o fato é que, quando o trabalho do luto se conclui, o ego fica outra vez livre e desinibido (1917, p. 244 e 245).

Vidas nuas, mas enlutáveis

Transpondo o trabalho freudiano para considerar a dimensão da vida política que tem a ver com nossa exposição à violência e nossa cumplicidade nela, com nossa vulnerabilidade à perda e o dever de luto que segue, e como, nessas condições, encontramos uma base para comunidade, Judith Butler, em “Precarious Life” (2004), propõe começar e terminar com a questão humana. Isso é, discute quem conta como humano, que vidas contam como vidas, e quem tem uma vida enlutável. Sua questão passa por considerar possível apelar para um “nós”, uma vez que todos temos uma noção do que é ter perdido alguém (p. 20, 2004).

Todos nós somos constituídos politicamente em parte pela vulnerabilidade social dos nossos corpos, como um local de desejo e vulnerabilidade física – algo já indicado neste texto com Thormann, com a noção de dor. “Perda e a vulnerabilidade parecem seguir de sermos corpos socialmente constituídos, ligados a outros, sob risco de perder essas ligações, expostos a outros, sob risco de violência pela virtude da exposição” (2004, p. 20). Sobre o luto, Butler coloca não saber quando ele é bem-sucedido ou quando um ser humano enlutou totalmente a perda de outro. Para isso, retoma como o próprio Freud mudou de ideia sobre a questão. A princípio, em “Mourning and Melancholia” (1917), sugeriu que um luto bem-sucedido significaria conseguir

trocar um objeto por outro, mas em “The Ego and The Id” (1923) alegou que a incorporação, normalmente atrelada à melancolia, era essencial ao luto.

A esperança inicial de Freud, exposta em citação anterior do psicanalista, passa pela perspectiva de que a renovação da vida pode fazer uso de um tipo de promiscuidade do objetivo libidinal, conforme aponta Butler. “Isso pode ser verdade, mas eu não acho que o luto bem-sucedido sugere que uma pessoa esqueceu outra ou que outra coisa tomou seu lugar, como se substituição total fosse algo a que pudéssemos aspirar” (2004, p. 21). Butler, a partir dessa lógica, pensa que uma pessoa passa pelo luto quando aceita que a perda pela qual está passando vai resultar em uma mudança, possivelmente para sempre. “Talvez o luto tenha a ver com concordar em passar por uma transformação cujo resultado completo não se sabe com antecedência. Há a perda, como a conhecemos, mas também há o efeito transformativo da perda, e esse último não pode ser traçado ou planejado” (2004, *ibidem*).

A partir desse entendimento, Butler discute o teor político que envolve a questão do luto. De acordo com a autora, as vidas são mantidas de formas diferentes e há maneiras radicalmente distintas pelas quais a vulnerabilidade física humana é distribuída pelo mundo. Isso é, algumas vidas vão ser mais protegidas que outras. Umhas têm suas reivindicações podendo ser atendidas até por forças de guerra, outras não terão tal apoio e sequer serão consideradas como enlutáveis (2004, p. 32).

A argumentação segue, assim, levantando a problemática sobre como os marcos culturais para pensar o humano colocam limites sobre o tipo de perdas que nós reconhecemos como uma perda. Há uma separação entre vidas que valem a pena e vidas que não são consideradas como vidas ou vidas que não podem ser humanizadas. Tal processo de desumanização é resultado menos de um discurso desumanizante do que uma negação do discurso cujo resultado é a desumanização, explica a autora (2004, p. 36). Diante desse raciocínio, Butler (2004) incita uma reflexão sobre como pode-se restituir a humanidade nessas vidas e o que pode ser feito para que as vozes sejam ouvidas e os corpos vistos. Um ponto de partida que a autora indica seria a aceitação da vulnerabilidade social a que estamos sujeitos, da elaboração do trabalho de luto – com o qual lidam as iniciativas humanitárias trabalhadas neste artigo – e da constatação de que estamos incompletos sem uns aos outros, somos laços, e com isso deveríamos conseguir ter uma responsabilidade ética e coletiva pela vida dos outros enquanto comunidade política.

De modo a elaborar como que, na conjuntura que narra Butler (2004), uma vida que já era perdida não pode ser perdida novamente e, então, não pode ser enlutada, faz-se necessário debruçar-se sobre o valor dessas vidas. Em “State of Exception”, Giorgio Agamben (2005) coloca que o que mais caracteriza a biopolítica moderna é a suspensão da lei generalizada – o que chama de estado de exceção, conceito que dá nome ao livro – como base da soberania liberal.

Já em sua obra “Homo Sacer” (1998), o filósofo teoriza com o exemplo da lei romana antiga e a figura do homo sacer, uma designação legal para aquele que foi excluído por e da lei jurídica. Tal possibilidade de suspender a lei, ele argumenta, permite a eliminação de totalidades de categorias de cidadãos que por alguma razão não podem ser integrados no sistema político. As pessoas que fazem parte dessas categorias são

identificadas como tendo uma vida nua e são legalmente abandonadas. Aqui, cabe uma distinção de abandono e exclusão. Não são conceitos equivalentes, tendo uma relação topológica mais complexa de não estar nem dentro nem fora da ordem jurídica. O abandono é um processo ativo e relacional – ou seja, aquele que está abandonado permanece em um relacionamento com o poder soberano – na inclusão pela exclusão.

Admitindo que o interesse e a força da teorização do Agamben vêm de sua insistência de que as tecnologias de abandono têm relevância contemporânea, Geraldine Pratt (2005), em “Abandoned Women and Spaces of the Exception”, afirma que uma fonte disso seria a contradição estrutural que existe no coração das sociedades modernas e explica:

Essa é a promessa e simultânea falha de reconciliar vida biológica com a vida política: “ela [democracia moderna] quer colocar a liberdade e a felicidade dos homens no mesmo lugar – ‘vida nua’ – que marca sua submissão” (Agamben 1998:10). Mas essa reconciliação nunca é totalmente efetiva e distinções são persistentemente feitas entre cidadania ativa e passiva, entre vidas com e sem valor político e econômico. A “maior tarefa política” entre as sociedades modernas democrática, ele argumenta, torna-se a de definir o limite de quem está dentro da cidadania ativa e quem está excluído, a vida de quem é politicamente relevante e a vida de quem deixa de ser relevante (2005, p. 1054)¹⁴.

No mundo contemporâneo, argumenta Agamben, há diversos casos de abandono legal. O espaço paradigmático de exceção agambiniano é o campo de concentração, onde a suspensão da lei tornou-se localizada. No entanto, agora o campo está espalhado e é, na verdade, o “matrix escondido da política em que estamos vivendo”, e nós temos que aprender a reconhecê-lo em todas suas metamorfoses, como coloca Agamben (1998, p. 175). O campo, conclui, é o novo nomos biopolítico do planeta. E esse campo pode ser entendido, transpondo a clássica obra para o contexto atual e para relevância deste artigo, as áreas que os migrantes e os refugiados percorrem. As vidas nesses espaços são, então, sistematicamente subjugadas à vida nua. Suas vidas não valem sequer o sacrifício. Estão excluídos do ordenamento. Suas mortes são “autorizadas”¹⁵ pelo Estado sem que haja uma necessidade de responsabilização por ela. Além disso, suas mortes não configuram um homicídio – são vidas matáveis, fora da jurisdição humana e religiosa. Não há, na maioria dos casos, sequer identificação. Apesar de Agamben não falar sobre possibilidades de resistência, a vida nua, uma vez que se torna morte, pode ser resgatada, lembrada, reivindicada e mobilizada por outros indivíduos de modo a trazer a humanidade a esses corpos e rejeitar o entendimento deles como descartáveis. Propõe-se, então, que a família, ao cobrar a possibilidade de passar pelo processo de luto, auxiliada por iniciativas humanitárias movidas à empatia, conforme sugerido anteriormente, almeja que se compreenda os tantos números, com toda sua abstração, enquanto vida humana, pessoal, particular e enlutável.

Sobrevivendo após a morte

Para além de possibilitar a humanidade de volta à vida nua no pós-morte, o luto familiar, promovido pela empatia, também propicia a sobrevivência, em um campo imaginativo que vai além da vulnerabilidade

¹⁴Tradução feita livremente pela autora.

¹⁵Não devendo ser entendida no sentido literal, a palavra “autorizada” segue uma ideia de que o Estado, negligenciando essas vidas e não atuando para modificar as condições vividas, acaba por permitir, pela omissão, essas mortes.

física humana. Didier Fassin, em “Ethics of Survival: A Democratic Approach to the Politics of Life baseia-se no legado de Jacques Derrida e toma sua última entrevista como ponto de partida para pensar a concepção de vida como sobrevivência. Cerca de dois meses antes de sua morte, o filósofo francês concedeu uma conversa ao Le Monde sobre o seu trabalho. Nela, ele diz (2004)¹⁶:

Muito antes da experiência de sobrevivência que estou encarando nesse momento, escrevi que sobrevivência é um conceito original que constitui a própria estrutura do que chamamos de existência. Nós somos, estruturalmente falando, sobreviventes, marcados por essa estrutura de vestígio, de testamento. Dito isso, eu não vou endossar a visão de que sobrevivência está mais no lado da morte e do passado do que da vida e do futuro. Não, desconstrução está sempre no lado da afirmação da vida (Tradução livre da autora).

A vida, para Derrida, é, portanto, sobrevivência. A partir dessa premissa e suas polissemias, Fassin discute como ela oferece alternativas a concepções de vida. Para Agamben, por exemplo, como coloca Fassin, a leitura de vida é aquela que pode ser morta. Isso é, a “vida nua” é um fenômeno físico e pode ser separada, por razões políticas ou científicas, da vida como um fenômeno existencial (no caso agambiano, vida qualificada). Já Derrida rompe com essa distinção (2010, p.83): “‘sobrevivência’ mistura indissociavelmente vida física, ameaçada pelo seu câncer, e experiência existencial, expressada no seu trabalho. Sobreviver é ainda estar totalmente vivo e é viver depois da morte”. É, assim, a afirmação incondicional de vida e a esperança de sobreviver pelos vestígios deixados para os vivos. Ademais, é viver além e continuar vivendo na fronteira do biográfico e do biológico, uma vez que tem algo na vida que não é reduzível à sua dimensão física, mas a inclui e a excede.

A pesquisa de Fassin, que ocorreu na África do Sul no período de 2000-2005, preocupa-se com portadores do vírus HIV em um momento em que o país se tornou o mais intensamente afetado pela doença no mundo, com aproximadamente cinco milhões de indivíduos infectados, cerca de um quinto da população adulta. Em um dos depoimentos, Fassin destaca que Sophia terá vida que vai sobreviver sua morte e vai permitir que ela exista para outros além do seu desaparecimento enquanto corpo, matéria. Para garantir isso, ela separou para seu filho uma caixa de memórias com objetos e caixas.

Em outro depoimento, Zachie Achmat, co-fundador da Campanha de Ação para Tratamento e também portador do vírus, não se manteve passivo durante a dificuldade que estava passando e fez da doença um recurso de mobilização ativa. Durante todos os anos de sua luta contra sua condição, Achmat recusou a ingestão de remédios que lhes prescreveram, afirmando que só iniciaria seu tratamento quando estivesse disponível para todos sul-africanos. “Do seu sofrimento privado, Achmat estava construindo uma causa pública” (p. 93, 2010). A sobrevivência, no sentido que Derrida sugeriu em sua última entrevista, explica Fassin, não só amolece as fronteiras que são comumente endurecidas entre vidas biológicas e políticas, como abre espaço ético para reflexão e ação. Mesmo em condições de dominação, as pessoas conseguem criar táticas sutis que transformam suas vidas físicas em instrumento político ou recurso moral ou expressão afetiva. No

¹⁶Disponível em: <http://www.humanities.mcmaster.ca/~dclark/documents/remembering/Derrida.1%20am%20at%20war%20with%20myself2.pdf4>

caso das famílias dos migrantes e refugiados, a cobrança pela identificação seria o instrumento mobilizado por vidas físicas em busca da sobrevivência daquelas vidas que eram nuas, mas que já perderam sua dimensão física. A reivindicação pelo luto, portanto, e o ato de assegurar que ele deve ocorrer, garantido pela empatia, possibilita essa sobrevivência através do transbordamento da experiência pessoal.

Considerações Finais

Assim como Antígona e Selene, muitos familiares ao redor do mundo resistem ao esquecimento e à não-identificação de seus amados que, como foi discutido neste artigo, eram entendidos como vidas nuas pelo Estado e não passíveis de luto. No entanto, é no intuito de reverter essa situação que as iniciativas humanitárias acima descritas, incentivadas pela empatia, comum a todos seres humanos – ainda que com nuances de um indivíduo para o outro –, em trabalho com essas famílias, permitem a elas o luto e a sobrevivência daqueles que já morreram. A cobrança pelo luto através da reclamação por identificação, ou seja, essa transformação do sofrimento pessoal em causa pública, dá àqueles corpos não mais presentes fisicamente uma humanidade, uma vez que agora são enlutáveis, e permite sua sobrevivência pelo sentimento e pelas reivindicações das famílias, vivendo após a morte.

Vale ressaltar, no entanto, que exaltar os esforços humanitários aqui trabalhados não deve significar cegar a urgência por políticas maiores que devem ser debatidas. Mas é nesse trabalho inicial e empático atrás do reconhecimento dos corpos e, em seguida, do luto, que o assunto ganha atenção e a consciência coletiva, em termos durkheimianos, vai recebendo traços mais humanos e menos estritamente numéricos com relação à questão migratória. Com isso, políticas e diretrizes de fronteiras mais permeáveis podem receber cada vez mais apoio das populações. A empatia que propulsionou as iniciativas humanitárias e garantiu o luto acaba por chamar atenção para a causa de forma que mais indivíduos sintam empatia por aqueles corpos. E, de maneira otimista, a cola que torna a vida social possível intensifica-se para tornar a vida social mais justa.

REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, Giorgio (2000b). **Remnants of Auschwitz: The Witness and the Archive**. Translated by D Heller-Roazen. New York: Zone Books.
- AGAMBEN, Giorgio (2005). **State of Exception**. Translated by K Attell. Chicago: University of Chicago Press.
- AGAMBEN, Giorgio. (1998). **Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life**. Translated by D Heller-Roazen. Stanford: Stanford University Press
- ARISTOTLE. (1980). **The Nicomachean Ethics**, translated and with an introduction by David Ross. Oxford: Oxford University Press.
- BUTLER, Judith (2004) **Precarious Life: The Powers of Mourning and Violence**. London: Verso.
- Como a realidade virtual pode ser usada para despertar a empatia**. Nexo Jornal. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/12/15/Como-a-realidade-virtual-pode-ser-usada-para-despertar-a-empatia>>. Acesso em: 23 de dezembro de 2017.

- CRAWFORD, N. C. (2014) **'Institutionalizing passion in world politics: Fear and empathy'**, *International Theory*, 6(3): 535–557.
- DART, Tom. (2017). **"Shameful" raid on aid camp at US-Mexico border puts lives at risk, volunteers say.** *The Guardian*. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/us-news/2017/jun/16/us-mexico-border-aid-camp-raid>>. Acesso em: 10 de junho de 2018.
- DOTY, Roxanne Lynn (2011). **Resistência depois da morte: restituindo humanidade ao Homo Sacer.** *Contexto int.* [online]. vol.33, n.1, pp.209-230
- Europa deve receber nova onda de refugiados sírios, diz Turquia.** Reuters. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/10/europa-deve-receber-nova-onda-de-refugiados-sirios-diz-turquia.html>>. Acesso em: 23 de dezembro de 2017.
- FASSIN, Didier. (2010) **'Ethics of survival: a democratic approach to the politics of life'**, *Humanity* 1 (1): 81–95. Faubion J. D. (2011) *An Anthropology of Ethics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FREUD, S. (1917). **Mourning and Melancholia.** *The Standard Edition of the Complete Psychological Works of Sigmund Freud, Volume XIV (1914-1916): On the History of the Psycho-Analytic Movement, Papers on Metapsychology and Other Works*, p. 237-58.
- HOFFMAN, Martin L. (2000). **Empathy and Moral Development: Implications for Caring and Justice.** Cambridge: Cambridge University Press.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Fatal Journeys. Identification and Tracing of Dead and Missing Migrants.** Disponível em: <<https://publications.iom.int/books/fatal-journeys-volume-2-identification-and-tracing-dead-and-missing-migrants>>. Acesso em: 16 de junho de 2018.
- LAST RIGHTS. <<http://lastrights.net/>>. Acesso em: 16 de junho de 2018.
- MEDITERRANEAN MISSING. <<http://www.mediterraneanmissing.eu/>>. Acesso em: 16 de junho de 2018.
- MISSING MIGRANTS. <<https://missingmigrants.iom.int/about>>. Acesso em: 16 de junho de 2018.
- Mulheres lideram com empatia.** *Época Negócios*. Disponível em: <<http://epocanegocios.globo.com/Carreira/noticia/2017/12/mulheres-lideram-com-empatia.html>>. Acesso em: 23 de dezembro de 2017.
- NO MORE DEATHS. <<http://forms.nomoredeaths.org/about-no-more-deaths/>> Acesso em: 16 de junho de 2018.
- ORNSTEIN, P.H. (2011). **The centrality of empathy in psychoanalysis.** *Psychoanalytic Inquiry*, 31, 437–447.
- PRATT, Geraldine (2005). **Abandoned Women and Spaces of the Exception.** *Antipode* 37(5): 1052-1078.
- Presidente do Senado mostra pouca empatia por Temer e exalta justamente o maior "inimigo" do governo.** *Infomoney*. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/mercados/politica/noticia/7155239/presidente-senado-mostra-pouca-empatia-por-temer-exalta-justamente-maior>> . Acesso em: 23 de dezembro de 2017.
- Seth Meyers fez apresentação cheia de empatia no Globo de Ouro.** Isto é. Disponível em: <<https://istoe.com.br/seth-meyers-fez-apresentacao-cheia-de-empatia-no-globo-de-ouro/>>. Acesso em: 23 de dezembro de 2017.

SÓFOCLES. *Antígona* (1997). Trad. Maria Helena da Rocha Pereira. Lisboa: Calouste Gulbenkian; Brasília: Editora da UnB.

THORMANN, Jane (2007). **Waiting for the Barbarians**. *European Journal of Psychoanalysis*, v. 25, n. 2.

*Recebido em 20 de junho de 2018.
Aprovado em 1 de setembro de 2018.*

RESUMO

Em um contexto de políticas de fortalecimento de controle de fronteiras cada vez mais intensas, este artigo analisa como o processo de identificação dos corpos de migrantes e refugiados, trabalho reivindicado por iniciativas humanitárias em contato familiares, movidos pela empatia e na busca pela possibilidade de luto, pode ter dois resultados: permitir a humanidade a vidas que eram nuas e proporcionar a sobrevivência. Assim, tenta-se resistir ao esquecimento e à não-identificação desses corpos, entendidos como vidas nuas pelo Estado e não passíveis de luto. Sugere-se que ambos são instrumentos de manutenção dos refugiados na consciência coletiva e pavimentam o caminho para políticas mais humanas.

Palavras-chave: migrantes; luto; vidas nuas.

ABSTRACT

In a context of increasingly intensification of border control policies, this article analyzes how the process of identifying the bodies of migrants and refugees, work claimed by humanitarian initiatives in direct contact with families, driven by empathy and the search for the possibility of mourning, can have two outcomes: allowing humanity to lives that were naked and providing survival. Thus, one tries to resist the oblivion and non-identification of these bodies, understood as naked lives by the state and not subject to mourning. It is suggested that both are instruments for the maintenance of refugees in the collective conscience and pave the way for more humane policies.

Key-words: migrants; mourning; bare life.

THE MAKING OF MODERNITY: VIOLENCE AND SOCIAL REVOLUTION IN THE SOUTH ASIAN CONTEXT

A construção da modernidade: violência e revolução social no contexto do sul da Ásia

Prakash Kona ¹

Introduction

In *Weapons of the Weak: Everyday forms of Peasant Resistance* James C. Scott notes in the Preface that “most subordinate classes throughout most of history have rarely been afforded the luxury of open, organized, political activity” (SCOTT, 1985: xv). In the same Preface, Scott adds, “Formal, organized political activity, even if clandestine and revolutionary, is typically the preserve of the middle class and the intelligentsia” (SCOTT, 1985: xv). While acts of resistance undoubtedly play a role in giving the poor an opportunity to fight an unjust order, these acts might not constitute social and political change. Acts of resistance operate through a politics of negotiation and do not necessarily form the basis of a carefully thought out plan of action engineered to bring about radical gains to working and subaltern classes.

The history of mass politics, by which we mean social groups coming together consciously with a specific purpose, is bound to the history of social revolutions with notions of modernity, as in a futuristic, transformative project, attached to them. Violence which carries with it a sense of immediacy and modernity are intertwined in the politics of social revolutions. The only way modernity, that tries to bring the future as close as possible to the present, can be comprehended at the level of the masses, given the nature of their deliberate anonymity when portrayed in mainstream media as mobs, is in terms of social and political change at a structural level. Modernity is politicization of change or politicized change which implies that every act of transformation, however insignificant it might seem, is assigned a political value.

The basis of this paper is to establish that “modernity” is a fact of life at the level of mass politics. The goal of this modernity is not merely a politics of negotiation meant to acquire limited gains but an attempt to push forth demands through modes of social revolution that give the poor a chance to make their presence

¹Prakash Kona é professor no Departamento de Literatura Inglesa da Universidade “The English and Foreign Languages University”, Tarnaka, Hyderabad, Telangana – Índia – 500007. Email: prakashkona@gmail.com.

felt at higher levels of government and in the functioning of the state. In the process of violence becoming a “weapon of the weak” with modernity serving as platform, social revolutions take the masses a step forward towards the achievement of political and economic justice.

Revolutionary methodology or methodology for a revolution

We cannot think of a revolutionary methodology without at the same time conceive of a methodology appropriate for a revolution. A methodology is a perspective one brings to research; when we add the term “revolutionary” it means we are also studying the methodology itself and ensuring that it speaks in a specific manner keeping particular goals in mind. A feminist methodology might foreground women-related concerns, but the term “revolutionary” is not limited by concerns of any one particular group and is bound to impact diverse groups of people at various levels in the social hierarchy. Revolutions are fundamentally structural alterations where both the goals and the means are addressed in equal measure.

In the 1952 film *Viva Zapata!*, a fictionalized version of the peasant revolutionary Emiliano Zapata’s life, John Steinbeck who wrote the screenplay, gives us an insight into the nature of structural changes. When President Porfirio Diaz tells the peasants that they should go to the courts for justice, Zapata retorts with a question: “Do you know of any land suit that was ever won by country people?” (KAZAN, 1952). When the President insists that they should be patient, Zapata points out with the practical wisdom of a peasant, “We make our tortillas out of corn, not patience” (KAZAN, 1952). While voicing the distrust of poor peasants through Emiliano Zapata, Steinbeck enables us to understand how deeply inequality is rooted in the structure of things.

The makers of the law, the executors of the law and the courts where the people are supposed to go when the law fails them, the entire political structure is meant to keep the poor in a perennial state of want and deprivation. Even when it is blatantly oppressive there is a chance that people would be willing to accept the law provided it is evenly administered. This is the case with dictatorships where laws are unjust because they don’t take the masses into consideration as well as unfair because they are selectively applied. Where a law is selectively applied the question of fairness dominates every other concern. People would bear an unjust law rather than an unfairly administered one where some are excluded from mistreatment owing to wealth and privilege. When we talk of structural changes we are talking about changing a system to give it a degree of uniformity; in such a context, the distinction between fairness and justice would be redundant because what we are talking about is to give everyone equal access to food, healthcare and education while also preserving their human dignity and their right to choose a way of life. In summary, the peasants get the corn to make tortillas out of the land owned by them.

Revolutionary methodology addresses structural issues to a large extent though leaderless protests which manage to achieve significant gains should not be undermined as not fitting into the category of *revolutionary*. Built-in the structural argument is a methodology for understanding revolutions. From the point of view of impact, to state that the internet and the mobile phone are far more revolutionary in terms

of how people's lives are globally transformed than the French, Mexican or Russian revolutions put together would not be completely off the mark. When we talk of revolutionary methodology the structures mentioned are about people in relation to power. Possibilities of empowerment need to be explored that provide insight into the nature of revolutionary consciousness. Gramsci uses the word "cathartic" in rather specific ways to indicate that within the idea of a structure one could find modes of liberation:

The term "catharsis" can be employed to indicate the passage from the purely economic (or egoistic-passional) to the ethico-political moment, that is the superior elaboration of the structure into superstructure in the minds of men. This also means the passage from "objective to subjective" and from "necessity to freedom". Structure ceases to be an external force which crushes man, assimilates him to itself and makes him passive; and is transformed into a means of freedom, an instrument to create a new ethico-political form and a source of new initiatives. To establish the "cathartic" moment becomes therefore, it seems to me, the starting-point for all the philosophy of praxis, and the cathartic process coincides with the chain of syntheses which have resulted from the evolution of the dialectic (GRAMSCI, 1988: 366-367).

A revolutionary methodology looks at structure not simply as an oppressive force but a source of freedom as well. Unequal power relations within a structure are obvious to the extent that we accept them for natural. However, Gramsci labors on the point that, "One must keep permanently in mind the two points between which this process oscillates: that no society poses for itself problems the necessary and sufficient conditions for whose solution do not already exist or are coming into being; and that no society comes to an end before it has expressed all its potential content" (GRAMSCI, 1988: 367). From this perspective, structurally generated inequalities that result in mass poverty, class and gender oppression contain potential solutions for transformation within the structures themselves. In *Feminist Methodology: Challenges and Choices*, Caroline Ramazanoglu and Janet Holland cautiously note that, "the point of doing feminist social research is not to score points for political correctness, or to attain methodological purity, but to give insights into gendered social existence that would otherwise not exist" (RAMAZANOGLU, 2002: 147). If the human consciousness is structured to look at reality in a certain manner, a revolutionary methodology will "give insights" into how that consciousness could be expanded to include ways of changing the reality.

A methodology looks at both what it studies and how it is a part of the structure of an existing reality. A research that is done in humanities or social sciences cannot be the statement of a problem without at the same time being a statement for a solution. One cannot, for instance, say that the oppression of women exists without talking about how women are able to counter the oppression. We are not talking about two different realities; it is one reality within which two things are happening at any point in time. By talking about revolutionary methodology we are also providing a methodology to a revolution. We cannot have research that poses a theoretical question in the real world without at the same time having a real answer to the theoretical questions being posed as part of the research. At some level revolutionary methodology is inseparable from revolutionary consciousness. We are looking at a political problem to an aestheticized system of reality that thrives on the unchanging character of an institution. Everything is turned into a set of abstractions through a complex legal system which has no meaning for the masses except to be its inadvertent victims. Walter Benjamin observes that "proletarianization of modern man and the increasing formation of

masses are two aspects of the same process” (BENJAMIN, 2007: 241). In the process of the poor becoming poorer turning into a mass of anonymous entities, “fascism” makes sure that class inequalities remain intact. At the same time, Benjamin adds, “The logical result of Fascism is the introduction of aesthetics into political life” (BENJAMIN, 2007: 241). The aim of revolutionary methodology is to interrogate the aesthetics that gradually attained a political status of its own; films and football clubs have a cult status in modern life; members of cults end up embracing a kind of pointless violence that defeats the goals of a revolution, which is the making of an egalitarian society. The context in which revolutionary consciousness expands to arrive at knowledge of reality forms the basis for a methodology of a revolution.

In *Method in Social Science: A Realist Approach*, Andrew Sayer, in the opening chapter “Knowledge in Context,” observes, “Knowledge is developed and used in two main types of context—work (or ‘labour’) and communicative interaction. These contexts are highly related but neither is wholly reducible to the other. By ‘work’ or ‘labour’, I mean any kind of human activity which is intended to transform, modify, move or manipulate any part of nature...” (SAYER, 2010: 17). What adds to the deceptive nature of certain kinds of self-centered research is the fact that in order to construct an intricate theoretical framework we do not have to address basic issues related to work and interaction. Work-related issues are always deemed less sophisticated when it comes to serious academic research.

Given that human life depends on it, work, as the transformation of nature for human purposes, gets surprisingly little attention in philosophy and even in social science...Many social theories pay great attention to how society is organized and how it coheres, without considering how people (re)produce their means of life. Yet work is the most transformative relationship between people and nature...It is a ‘missing link’ that bridges the gap between knowledge and the world—a gap which has been widened both by the intellectualist prejudice and the real separations of work and ‘living’ of capitalism (SAYER, 2010: 18).

Work, the worker and the working classes and what kind of language-based interaction happens between people, these two aspects lie at how we look at research methods as well as methodologies. With the former we are looking at the source of how people define themselves, which is in relation to the work they do and the social positions they occupy as a consequence; with the latter we are looking at what kind of “intersubjectivity” shapes human relations, where the “subject” is a “a creative agent who brings about change” (SAYER, 2010: 15). Whether we are looking at a social order and its institutions which include the government machinery and the private enterprise as largely unchanging apart from improvisations within a body of rules or we are examining change as a vital component where subjects are not passively trapped in a psychological stasis but are almost always seeking ways of maneuvering through the rules keeping their individual and group interests in mind – it is this choice of viewpoint that will determine both the methods and methodologies available for serious research.

Methods are revolutionary to the extent that they subscribe to how the methodologies shape the imagination of the researcher. A revolutionary methodology can be taken in two senses: it can broadly be applied to every area of social and natural science research that involves the role the subject will play either as a scientist or as a social historian of objects in relation to people; alternatively it could be specifically

applied to situations which demand mass participation in the marathon effort to bring about transformation that will affect both their public as well as private lives. When we use the term “mass” we are referring not to a nameless entity but to a group of creatively thinking individuals or “subjects” who have come together to pursue a common interest. The term “mass” or “masses” has to be viewed in a positive light because it would otherwise mean that revolutions are ill-formulated and accidental rather than planned events built around a set of objectives.

In the anti-fascist novel *Bread and Wine* by Ignazio Silone, we are given a picture of the politics of resistance and the role of the “subject” as threat to the structures of authoritarian regimes. The discussion between the priest Don Paolo and the girl Bianchina elucidates the power of individuals to break the hold that authority has on a society.

“The dictatorship is based on unanimity,” he said. “It’s sufficient for one person to say no and the spell is broken.”
 “Even if that person is a poor, lonely sick man? the girl said.”
 “Certainly.”
 “Even if he’s a peaceful man who thinks in his own way and apart from that does no-one any harm?”
 “Certainly.” (...)
 “Under every dictatorship,” he said, “one man, one perfectly ordinary little man who goes on thinking with his own brain is a threat to public order. Tons of printed paper spread the slogans of the regime; thousands of loudspeakers, hundreds of thousands of posters and freely distributed leaflets, which armies of speakers in all the squares and at all the crossroads, thousands of priests in the pulpit repeat these slogans ad nauseam, to the point of collective stupefaction. But it’s sufficient for one little man, just one ordinary, little man to say no, and the whole of that formidable granite order is imperiled” (SILONE, 2005: 207-8).

It would be impossible to arrive at a revolutionary methodology unless we are able to imagine the “one perfectly ordinary little man who goes on thinking with his own brain.” The methodology for a revolution is predicated upon the notion that this one “ordinary” person has the potential to disrupt public order. By putting the individual at the forefront of how we understand transformation, we recognize that mass struggles could be meaningless unless we are able to see how individuals cause or respond to changes within a specific environment. If a revolutionary methodology will create the context for change, the goal of a proposed methodology for a revolution will be to ensure that the change is validated through the context. The context I insist upon seeing is predominantly the South Asian region, which according to the authors of *South Asian Development* “bears the dubious distinction of being home to more than 400 million (20 per cent) of the world’s poorest people. It also accounts for approximately 50 per cent of the world’s malnourished children” (HOSSAIN, 2010: 3). The extraordinary if not staggering variety of lives and lifestyles that constitute South Asia cannot be reduced to formulaic terms. My paper is however a theoretical exercise in examining the possibility of a social revolution turning into a probability or a plausibility based on a historical need to respond to mass poverty and deprivation that cannot be addressed through piecemeal changes or reforms that are oriented towards making a better society without creating an alternate one that responds to greater concerns of social and economic justice.

The idea of a social revolution

At the beginning of his book *The Age of Revolution 1789-1848* Eric Hobsbawm speaks of “words” as being “witnesses,” and often speaking “louder than documents” (HOBSBAWM, 1996: 1). Hobsbawm notes:

Let us consider a few English words which were invented, or gained their modern meanings, substantially in the period of sixty years with which this volume deals. They are such words as 'industry', 'industrialist', 'factory', 'middle class', 'working class', 'capitalism' and 'socialism'. They include 'aristocracy' as well as 'railway', 'liberal' and 'conservative' as political terms, 'nationality', 'scientist' and 'engineer', 'proletariat' and (economic) 'crisis'. 'Utilitarian' and 'statistics', 'sociology' and several other names of modern sciences, 'journalism' and 'ideology', are all coinages or adaptations of this period. So is 'strike' and 'pauperism' (HOBSBAWM, 1996: 1).

Given the fact, as Hobsbawm himself acknowledges, that the revolution that happened between 1789-1848 “has transformed, and continues to transform, the entire world” (HOBSBAWM, 1996: 1), the vocabulary of what we call a “social revolution” was formed during this very period which forms the title to Hobsbawm’s book: *The Age of Revolution*. Without a clarification of the meanings of the terms, it would be superficial to speak of a social revolution in relation to violence and modernity as if they were happening in a neutral domain where the actors have collectively agreed to see the world around them through a similar set of meanings. In effect, the paper examines what role “violence” and “modernity” will play in the making of a social revolution. If words are about being “witnesses” and not just impartial bystanders, the words used to talk about a social revolution will be part of the language of the methodology used to understand the motives behind the need for a revolution. In an unequal society violence is a fact of life; likewise, to imagine the “modern” would be to come out of an oppressive situation that is less than modern. At the risk of sounding simplistic, it can be said that every attempt to overcome a violent situation is simultaneously a move to embrace the idea of the modern. We attribute meanings to terms such as violence and modernity only to make sure that it enhances one’s own understanding of the world in which one is positioned as an agent. In the essay “The Stage of Modernity,” Timothy Mitchell notes the association between the term “modern” and the “west.” Mitchell says:

Modernity has always been associated with a certain place. In many uses, the modern is just a synonym for the West (or in more recent writings, the North). Modernization continues to be commonly understood as a process begun and finished in Europe, from where it has been exported across ever-expanding regions of the non-West. The destiny of those regions has been to mimic, never quite successfully, the history already performed by the West. To become modern, it is still said, or today to become postmodern, is to act like the West (MITCHELL, 2000: 1).

My point is that as a postcolonial nation it is impossible to escape the influence of the definition of modernity that by default implies westernization in some sense or the other. However, it is precisely the attempt to equate everything “modern” with “western” that needs to be systematically challenged for both the cultural and racist stereotypes that result from such a forced equation. In the South Asian discourse everything deemed “western” ends up becoming anti-national or anti-tradition, while everything “modern” in terms of developments in science and technology ends up meaning European or American.

For instance, anti-Americanism or anti-westernization while carrying within it elements of resistance toward a certain kind of economic and cultural hegemony is also a reactionary force when it privileges a communal worldview over a secular one. Therefore, any attempt to localize the modern in an attempt to secularize the population gets a negative connotation; while all attempts to universalize the modern turns into a western project in the third world. Nowhere is this more blatant than when it comes to gender rights in the global South where the freedom of women often gets associated with sexual permissiveness or even promiscuity. David Ludden seems to take a similar perspective on “modernity” as a project which, by implication, contains a certain disdain for the peasantry and is opposed to tradition.

National histories have formed territoriality and incorporated rustic folk into the project of modernity, so the past of its peasantry maps the rise of national power on the land. Modernity's general alienation from its agrarian environment pervades agrarian studies, and when combined with orientalist stereotypes, it simply pushed peasants more deeply into the margins of history in South Asia than elsewhere (LUDDEN, 1999, 2).

Given the revolutionary methodological slant of the paper, the point is to see the peasant not as a remnant of a pre-modern era who resists change but rather as someone who finds in the “modern” a way out of the repression of custom and the tyranny of a feudal system. While the peasants are pushed into the margins, the nation as such continues to be deeply embedded in a more specific definition of the modernity project that is dedicated to preserving the individualist lifestyles of urban, metropolitan *haves* through the active legitimizing support of the middle classes while abandoning the working poor in the cities or the rural landless to be content with bare survival. The housemaids (domestic workers), construction workers and waste pickers are examples that fall into the categories of people who must barely survive in order to make the social economy functional for the rest. The question that remains is the one that Canclini asks: “What does it mean to be modern? It is possible to condense the current interpretations by saying that four basic movements constitute modernity: an emancipating project, an expansive project, a renovating project, and a democratizing project” (CANCLINI, 1995: 12). By “emancipating project,” Canclini means, “the secularization of cultural fields” (CANCLINI, 1995: 12); the “expansive project” as manifested in development in the areas of technology oriented towards making profits; the “renovating project” that primarily revolves around the “the pursuit of constant improvement and innovation” (CANCLINI, 1995:12); and the “democratizing project” that revolves around a faith in “education, the diffusion of art, and specialized knowledge to achieve rational and moral evolution” (CANCLINI, 1995:12-13). The emancipation and democratization as far as the working poor are concerned revolves around including them within any national project that aims to liberate the masses from a state of starvation or near destitution which leaves them no alternative but to accept whatever terms that keep them barely alive. In the multicultural contexts of South Asia, national and sub-national demands are made within the wider compass of what would be, in the words of John Rawls

a well-ordered society as one designed to advance the good of its members and effectively regulated by a public conception of justice. Thus it is a society in which everyone accepts and knows that the others accept the same principles of justice, and the basic social institutions satisfy and are known to satisfy these principles. Now justice as fairness is framed to accord with this idea of society (RAWLS, 1999: 397).

When we talk of modernity we need to remember that it cannot be separated from either “a well-ordered society” or “justice as fairness.” There are individuals and groups who have every reason to believe that they have been unfairly treated. A sense of unfairness or the feeling of being unjustly deprived of what ideally ought to be theirs, can translate into forms of protest or subtle acts of resistance that make it difficult or impossible for any order to function normally without the use of force or indoctrination or a combination of both. The history of modernity is about the tools of subversion used by the marginalized to argue against what they perceive as “historical” oppression. A sense of being victimized becomes enough reason for the oppressed to arrive at a narrative, “which, even if largely a succession of failures, nonetheless profoundly transformed the ways people thought about what was possible and helped to fuel the explosion of struggles not only for social justice and rights but for the self-determination of peoples” (SELBIN, 2010: 130-31).

My argument is that elements of protest, resistance and change are built into any notion of modernity going by the view that it is an exclusivist discourse with strong colonial overtones in the South Asian contexts. We cannot be “modern” without imagining the antithesis to lop-sided development which excludes the poor. A violently imposed modernity will produce equally violent and modern forms of resistance.

It is important to note whether we are seeing modernity from the development perspective which is about achieving goals without concern for people or from the perspective of those who are left out of the processes of development. Although the classic argument made against globalization is that it creates inequalities and has a destructive impact on the environment owing to overutilization of natural resources, the point that needs to be borne in mind is that the poor are as much enamored with the power of modern technologies and with modernity as a discourse of social transformation as are the rich or the middle classes. The modernity that will become the basis of a social revolution will be a potentially violent one because it challenges the legal basis of modernity. In other words, it challenges the legitimacy of a system that through instruments of repression such as the police, the army and the judiciary preserves the status quo in the form of an unequal system of distribution.

As abstract as the use of the word “revolution” tends to be, so great is the need for clarification in order to identify what we mean by the term. Like the word “change,” a revolution could be used uncritically to mean anything from the arrival of Internet – the Internet revolution – to revolutions that are intellectual – intellectual revolution. A social revolution is more specific in the sense that no revolution, whether intellectual or internet, is outside the domain of the social. In specifying the “social” and attaching it to the word “revolution” the emphasis is on the role of “people” or on the popular aspect in the need to change the world. A combination of an emotional sense of being unjustly deprived along with the need to fight back, operate in tandem to create the rationale for a social revolution. Gramsci makes the observation that, “the creation of the proletarian state is not a thaumaturgical act: it is itself a process of development. It presupposes a preparatory period involving organizing and propaganda” (FORGACS, 2010: 88).

The revolution is not a miracle where people all of a sudden decide to fight to change things; in any mass protest careful planning and mass frustration which sees hope in nothing but a radical upheaval of the

order go hand in hand. The dialectical process of struggle wedded to an understanding of the objective conditions on the ground can play a role in mobilizing the masses to work towards change. A revolution is by definition never a spontaneous occurrence but the result of conscious efforts made by people working at the grassroots to provide an alternative vision to the masses.

Gramsci sounds a warning note when he says that without a tremendous commitment towards building an organized movement, “all our enthusiasm, all the faith of the working masses, will not succeed in preventing the revolution from degenerating pathetically into a new parliament of schemers, talkers and irresponsibles, nor in avoiding the necessity to make further and more dreadful sacrifices to bring about a proletarian state” (FORGACS, 2010: 88). Hence, it must be clear why the historical development of modernity unleashes processes where vast levels of deprivation and a state modeled along colonial lines with an emphasis on “reforms” rather than on the making of an egalitarian society, operate within the same framework. If an egalitarian order is the last thing in the “mind” of a state, “reforms” rather than systemic changes are foregrounded instead of radical transformation. Rosa Luxemburg begins her essay “Reform or Revolution” with the following questions:

At first view the title of this work may be found surprising. Can the social democracy be against reforms? Can we counterpose the social revolution, the transformation of the existing order, our final goal, to social reforms? Certainly not. The daily struggle for reforms, for the amelioration of the condition of the workers within the framework of the existing social order, and for democratic institutions, offers to the social democracy the only means of engaging in the proletarian class war and working in the direction of the final goal—the conquest of political power and the suppression of wage labor. Between social reforms and revolution there exists for the social democracy an indissoluble tie. *The struggle for reforms is its means; the social revolution, its aim* (LUXEMBURG, 2008: 41) (My italics).

While keeping the “social revolution” as the final goal, the struggle for “reforms” that make life bearable to the deprived classes becomes a realistic response to modernity. From Luxemburg’s point of view, reforms are about buying time for the propertied classes; while they alleviate the miseries of the working classes, they could never be long-term solutions to mass poverty. The context for reforms needs to be examined while making a case for a revolution. Reforms might work where there is a democratic process for the redressal of grievances. In a normal scenario, reforms can help in improving a situation where people still have the means for a basic human existence, which translated would mean, food, shelter and clothing. In a situation where starvation, homelessness and lack of means of survival are a day-to-day reality for large sections of the population, reforms would at best imply minimal efforts on the part of the ruling establishment to enable common people have a decent life. In such a situation where the deprived are a majority, revolutionary sentiments become the order of the day and violence one way or another is accepted as a possible means to come out of a set of circumstances that is not going to change any time soon. To the question of whether a “humane, emancipated society” is attainable through reforms, Marcuse responds in the following manner:

Reforms can and must be attempted. Everything that can serve to alleviate poverty, misery, and repression must be attempted. But exploitation and repression belong to the essence of capitalist production just as war and the concentration of economic power do. That means sooner or later the point

is reached where reforms run up against the limits of the system; where to put through reforms would be to sever the roots of capitalist production—namely profit. That is the point at which the system will defend itself, must defend itself, against reforms in the interests of self-preservation, and where the question then arises: "Is revolution possible?" (FERGUSON, 1985: 73-74).

Marcuse sees a problem with the system of capitalist production itself whose sense of modernity is based on "exploitation" and "repression." A system oriented towards making profits, despite reforms of a serious nature and significant impact, is intrinsically incapable of changes that lead to equality because its basic assumptions about the social order are not only rooted in inequality but also in the need to sustain an unequal order. That there is an unequal order is a given; what is *not* given is what could possibly be done to change such an order. Marcuse does not negate the role of reforms but rightly points out that there is a point beyond which reforms will not be carried out because it would defeat the basis of a feudal-capitalist order where you need to have large sections of the population that could be exploited for cheap labor. If reforms would mean drying the sources of cheap labor it creates a contradiction where private ownership of means of production would be unsustainable for all practical purposes. Ayesha Jalal provides a context to the "reforms" which are of a purely populist character in the South Asian context.

The abortive populist initiatives in India, Pakistan and Bangladesh underline the importance of the overall balance of forces within state and civil society in determining the success or failure of party agendas. In each of the three cases the adoption of the populist creed was in response to particular historical conjunctures where the uneven spread of capitalist orientated economic development during the previous decade had led to a precarious balance not only between different social classes and regions but also between them and a centralized post-colonial state. The need for a new social covenant to maintain the legitimacy of the state called for a spate of redistributive reforms without actually disturbing the old alliances with dominant social groups. It is this contradictory requirement of change yet continuity, of evolution in the name of revolution, of running furiously in the same spot, which gives the populist era in the South Asian subcontinent and indeed in most parts of the world its duplicitous character. *It also tells why the opportunities afforded by populism turned out to be mirages in the sand and why the passions that discovery elicited were smothered in an overt display of authoritarianism in all three states* (JALAL, 2002: 89).

A populism-based reformist agenda is bound to lead to bitter disappointments because its outcomes are predictably oriented towards a trickle-down effect in creating a small class of beneficiaries while leaving the masses expectant without giving them either the tools or the real opportunity to transform their condition. If reforms only take a populist character, it is because of the lack of political imagination on the part of the government and state functionaries as much as it is the inertia of the masses who are willing to allow themselves to be deceived through popular culture, especially music and film industry, rather than engage with the community to create the basis for political action. Popular culture thrives on the narcissism and sentimentalism of the populace without giving the masses a realistic way of examining solutions to their predicament. A strange kind of political and cultural illiteracy is created where entertainment replaces religion as the drug industry of the masses. A mirage of development is where people occupy positions that would give them a chance for individualist lifestyles; but, real development is where the masses are able to make individual decisions for themselves with regard to the kind of order they believe is best suited for them. As Jalal further notes

while development has undoubtedly taken place in India, it has occurred alongside rather than broken the vicious cycle of poverty perpetuated by an inequitable distribution of power and assets, high population growth rates and mass illiteracy. Although couched in 'socialist' terms, India's macro-economic efforts have by and large followed the liberal model of planning for capitalist development. An historical assessment of the state-property nexus reveals the political as well as the structural constraints that have hampered the Indian state's ability to carry out any significant redistributive reforms. Without these reforms winning the battle against widespread poverty has remained a distant dream, albeit one which the rising political costs of exploitation and discrimination along lines of class, caste and gender have made more and more unconscionable and perilous for Indian state managers to ignore (JALAL, 2002: 125).

Not only is it not real development where the masses are without a choice, whatever could break the "state-property nexus" was never meant to be considered as development in the first place. In the absence of "redistributive reforms" that empower the weak and the marginalized, a potentially divisive situation bordering a state of continual strife becomes the norm; this in itself, is no assurance of an incipient social revolution, which might need a conscious, inward-looking, self-disciplined population that through a period of resistance has acquired the experience and the ability to revolt against the system that thrives on the contradictions of modernity. Though the contradictions where many are excluded to the benefit of the few are at the heart of globalization, the peculiarity of the South Asian context is defined by the fact that these contradictions are manifested with a clarity that demands brutal repression by powerful governments in order to give the system a semblance of stability. Where violence becomes an endemic feature of modernity, a large section of the population is condemned to despondency and a state of helplessness, while the rest are subjects of fear that could be imaginary as well as generated through how the contradictions reveal themselves in day-to-day life.

Violence: a feature of modernity

An understanding of South Asian modernity throws light on how violence dominates the landscape of social and political change. Whether violence is built into the structure of what we call "modernity" owing to alienation or whether a colonial-style modernity which does not take the people into confidence is leading to violence – both are questions that are intertwined. If change must happen it must happen in the present; it cannot happen in the *non-present* of an advertisement that promises satisfaction that I am expected to derive with the product. I have to experience the present as reality not as fantasy that somehow comes close to reality without in any way being real. Modernity cannot be something that I am promised by the system to which I belong without showing itself in fact. The modern has to be part of my life, who I am and what I want to be. Global and colonial modernity are strikingly similar to the extent that the underlying philosophy is the same: the expectation of change is made to look like change itself. In the process, the result is what Karel Kosik terms insightfully as the "crisis of modernity".

The current crisis is the crisis of modernity. Modernity is in crisis because it has ceased to be "*contemporary*," and has sunk to mere temporality and transience. Modernity is not something substantial that concentrates the past and the future around and in itself, in its setting, but is rather a mere transient point through which temporality and provisionality rush. They are in such a hurry that they do not have time to stop and concentrate on the full present, or on that present which is in the process of fulfillment.

In this permanent lack of time they are forever and always fabricating a disintegrating provisionality, a mere temporality. This is a situation where a family does not have time to sit down around a table together and live like a close community of people, or when a politician is pursued from campaign to campaign and does not have time to reflect on the meaning of his activity. In this situation—one which empties out the present and into the depths of its interior inserts: nothing, nihil—town squares break down to traffic intersections and parking lots, the village green is destroyed because that majestic feature of the age—the department store—overshadows lime trees that have stood for centuries. Baroque church or chapels, architecture declines to the technologically progressive building, and community to a consumer group (KOSIK, 1995: 45).

In the case of colonialism this crisis, where the poor and exploited are deprived of their “present,” is accentuated because it becomes a wholesale imposition of a definition of the modern that does not take the colonized under its purview. The violence that stems from the above-mentioned situation is not because the idea of modernity is rejected but simply because it did not emerge from “contact” with the masses. The masses have no role to play in a modernity in which their existence is merely that of commodified labor. The rise of either extreme left or right-wing movements is a consequence of this failure to make the ones who matter in the making of modernity a part and parcel of the dialogue that ought to precede all attempts towards modernization.

The discourse of modernity is as ambiguous as the violence that we associate with it for the simple reason that we are prioritizing one definition of modernity which does not place any social or moral value on the consent of those who matter without looking at the alternatives as such. Olúfémí Táíwò in his book *How Colonialism preempted Modernity in Africa* throws light on the question of modernity in the African context, an argument that applies to the South Asian region as well. It is not modernity in itself that is to blame but the way it has been applied in two different situations, the European social landscape where modernity meant being progressive in the best sense of the term and in the colonies where modernity had nothing to do with the will of the people. As Táíwò says:

in the same way that the march toward modernity in Europe made imperative the preservation of monuments, knowledges, and identities that came before, a basic acknowledgment of our humanity might have spared many of the monuments, knowledges, and identities that testified to our human achievements in the period preceding the encounter with Europeans. But this was not what happened. The coming of the Europeans, especially the colonial administrators, and their imperiousness, the subsequent denial of our humanity, conjointly underwrote the devaluation of what was useful in our achievements, the undermining of our collective identities and meaning, the destruction of our indigenous technology and modes of knowledge production, and the withering of our capacity for autochthonous history-making (TÁÍWÒ, 2010: 46).

The modernity that occurred in Europe did not happen in the colonies where oppression along with a denial of the humanity of the colonized was a day-to-day reality. By devaluing the knowledge of local cultures it was possible for the colonial administration to highlight one definition of modernity: which is essentially what Europe stood for in relation to the colonies. The African pre-colonial past became irrelevant for an understanding of what could have been viewed as modern in those devastated cultures from a more current perspective. Colonialism changed the conception of time within the cultures of the colonized in order to give the latter an impression that history began with the arrival of Europeans on their landscape and whatever happened earlier was not worthy of consideration. As far as the future was concerned, every so-called attempt

to develop the colonies was meant to impress upon the colonized that the oppressor was going to be there forever. In other words, the past of the colonized was reduced to nothing and their future intertwined with the history of colonialism. In the “Conclusion” chapter to *A Dying Colonialism*, Fanon observes,

French colonialism in Algeria has always developed on the assumption that it would last forever. The structures built, the port facilities, the airdromes, the prohibition of the Arab language, often gave the impression that the enemy committed himself, compromised himself, half lost himself in his prey, precisely in order to make any future break, any separation, impossible. Every manifestation of the French presence expressed a continuous rooting in time and in the Algerian future, and could always be read as a token of an indefinite oppression (FANON, 1965: 179-180).

The development in the colonies was about making any future separation impossible for the colonized. The history of colonialism in the post-colonies continues in insidious forms owing to the reason that the structures of administration and development cannot be autonomous without the role of countries from the global North which keep weaker nations in their grip through financial institutions such as World Bank and IMF in addition to the sale of weapons to third world governments. We cannot therefore be modern except in terms chalked out by the European and American economic institutions such as the WTO and the “culture industry” emanating in the west. The historian Pannikar gives an instance of the moral basis of European modernity which refused to recognize the basic humanity of non-Europeans. This lack of recognition is embodied in the legal framework that defined colonialism as a system of domination.

Da Gama and his associates, even before they reached the coast of India, began to enforce the claim of his sovereign to be ‘the Lord of Navigation’. Without any kind of warning he intercepted and destroyed any vessel he came across on his voyage. The following incident quoted in *Lendas da India* is typical of the policy of terrorism and piracy that he introduced into Indian waters. The Portuguese armada ran across an unarmed vessel returning from Mecca. Vasco da Gama captured it and in the words of Lendas, ‘after making the ship empty of goods, prohibited anyone from taking out of it any Moor and then ordered them to set fire to it’. The explanation for capturing the vessel is perhaps to be found in Barroes’ remark: “It is true that there does exist a common right to all to navigate the seas and in Europe we recognize the rights which others hold against us; but the right does not extend beyond Europe and therefore the Portuguese as Lords of the Sea are justified in confiscating the goods of all those who navigate the seas without their permission” (PANNIKAR, 1959: 35).

Whether we are talking of the legal violence of power or the legitimate violence of resistance, ultimately to imagine modernity is to come to terms with violence in one form or the other. The “rights” that modernity in Europe gave the citizens, which again are a result of struggles over a period of time, kept the non-European outside what is “modern.” The “terrorism and piracy” in the above instance that Pannikar is talking about did not involve any ethical contradictions for the average European in how they dealt with those who did not belong to their imaginary space of selfhood.

What is evident is that a non-violent modernity is not only possible but a reality that needs to be explored from a historical perspective. We’ve been denied the realization of a non-violent modernity owing to the experience of colonialism; and forms of this denial can be observed in the functioning of the neo-colonial nation-states of South Asia where the degradation of the environment and a lack of emotional investment in the landscape which comes from a feeling of patriotism or a true sense of belonging is conspicuous by its absence. The self-defeating not to mention masochistic violence of the colonized

continues in a virulent fashion in caste, class, ethnic and the more familiar gender violence. Táíwò speaks of what would have been modernity in Africa and how it is important to understand the negotiation with modernity that happened in the 19th century.

It is important to record Africa's contribution to modernity not merely to show that Africa's relationship to the phenomenon is neither new nor recent but also to show that some of the conundrums that scholars have run into in their study of Africa may be made more comprehensible thereby. Furthermore, if we can remind our contemporaries how our foreparents negotiated their relationship to modernity in the nineteenth century, when many of them were barely removed from the depredations of slavery in the New World, we might equip them with better and more effective tools to understand the present situation when modernity is again on our plate. Finally, in making the case for the claim that colonialism subverted modernity in the continent, we are enabled to make a stronger indictment of colonialism while simultaneously retrieving what is useful in the legacy of Africa's earlier transition to modernity that was aborted by the imposition of formal colonialism (TÁÍWÒ, 2010: 48).

The modernity that means liberation from the clutches of superstition, the recognition of people as individuals, rights to women and working classes, a system where fairness is identified as a value to be cherished – this is the modernity that needs to be embraced as a goal in the postcolonial South Asian context. The violence that is intertwined with the modernity embodied in the struggle for social and political justice is not the same kind of violence that imposes the modern on the masses with or without their consent. The former kind of violence paradoxically results in a social order where violence is abhorred and peace is the normal social discourse because the fruits of the struggle have been achieved or at least there is a significant rise in mass consciousness. Interestingly, therefore, social revolutions become the basis for both a modern and a peaceful, non-violent society.

Final Considerations: making of a “modern” social revolution

A social revolution far from inciting violence is the one way to respond to the endemic violence of repression, exploitation and alienation. If mass poverty is one feature that broadly defines the condition of the South Asian working classes and the marginalized, a solution that will not bring the poor together or the victims of modernity to revolt is at best a superficial one. This is not to take away the value of the argument James Scott makes in *Weapons of the Weak*:

The reader will detect, correctly, a certain pessimism about the prospects for revolutionary change that will systematically and reliably respect the insistence on small decencies that are at the core of peasant or working-class consciousness. If the revolution cannot even deliver the petty amenities and minor humanities that animate the struggle of its subjects, then there is not much to be said for whatever else it may accomplish. This pessimism is, alas, not so much a prejudice as, I think, a realistic assessment of the fate of workers and peasants in most revolutionary states a fate that makes melancholy reading when set against the revolutionary promise. If revolution were a rare event before the creation of such states, it now seems all but foreclosed. All the more reason, then, to respect, if not celebrate, the weapons of the weak. All the more reason to see in the tenacity of self-preservation in ridicule, in truculence, in irony, in petty acts of noncompliance, in foot dragging, in dissimulation, in resistant mutuality, in the disbelief in elite homilies, in the steady, grinding efforts to hold one's own against overwhelming odds a spirit and practice that prevents the worst and promises something better (SCOTT, 1985: 350).

It would be repetitive to say that countless acts of resistance become one social revolution. My point is that without the promise of a social revolution, no resistance in itself is possible or meaningful to the very

poor. To discover the “weapons of the weak” in day-to-day resistance might be a pragmatic way of looking at how the poor operate in fact rather than theorize at an abstract level, without going into the reality of what the exploited actually do to ameliorate their situation. The limitation in the “weapons” argument that James Scott makes is that the poor are trapped in a condition of exploitation without their will or consent and therefore would at best work for changes that would improve their lives without transforming their existence as such which would be dramatic to say the least. No one chooses to be poor and then decide to resist poverty. The poor are pushed into a condition which gives them little or no chance to escape from it. Unless there is a social revolution in view which actually takes the will and choice of the exploited into view, the exploited will continue to inhabit a world where they seek the minimal benefits possible through a system without ever altering the rules of the game in favor of the downtrodden classes.

The modernity of the poor will be a way of trying to keep alive “tradition” in a manner that enables them to be content with the minimal they could possibly achieve within an order. It is only where the poor actually decide to revolt against their existing condition which until now they accepted as a natural one and seek to replace it with a system over which they could have political control that it is possible for them to come out of their poverty. In this context, it is interesting to look at the distinction Karel Kosik makes between what he calls “known truth” and “would-be truth.”

To stand in the known truth means not to be caught up in ownership of would-be truth. It means to get into motion and take upon oneself the effort and pain of experience, which goes through all of the formations of modernity in order to reveal its true nature, to liberate itself and these formations from the rigidity of reification and personification. To stand in the known truth thus constitutes a revolt against ossified conditions, resurrection to a dignified life. It means always being willing to revolt and stand anew, to come into being and be born, to make another attempt to break out of the closed system to the openness of the world (KOSIK, 1995: 50-51).

The poor in general inhabit the condition of the “known truth”; therefore, the acts of resistance are the means through which they preserve their humanity. In the end resistance in small ways accomplished by the “weak” will legitimize “revolutionary change” but, where there is no insight into the nature and goals of a social revolution, only one kind of modernity is bound to prevail – that of power and not of the resistance. The South Asian problem is compounded because intellectuals inhabit the spaces of “would-be truth.”

The Bollywoodization of popular culture in combination with a romanticized and theoretical view of social change, often personality-centered, is the crux of the problem. The ideal tends to be lost in false idealism while the reality continues to stare in a bleak and cruel manner refusing to go away. One of the items in the agenda for a social revolution is to liberate a certain definition of modernity which is incarcerated by government, big business and politicians from being a lifestyle thing dealing with clothes and fashion to another definition of modernity which deals with “life-worlds” of the common masses. The false binary that there is a time-honored past acting through tradition which is opposed to the modern is a colonial creation and has nothing to do with what the modern ought to stand for in the eyes of the people. For the poor and the weak, the modern is the way forward; what is tradition is in fact only another facet of modernity whose elements are selectively incorporated to ensure that the masses do not exist in a state of contradiction where

they are fighting an internal battle with themselves. What Gunnar Myrdal points out about the South Asian situation in his classic *Asian Drama* stands true today as much as it did when it was first written.

In South Asia the ideals are still more than usually vague and at times internally inconsistent. These logical deficiencies are part of the reality that must be faced; they cannot be disposed of by conceptual tricks that tidy the argument. They indicate that the valuation viewpoint is not really a point but rather a limited space within which the key concepts are often blurred at the edges. Further, the modernization ideals are mainly the ideology of the educated and politically articulate part of the population – particularly the intellectual elite...And we should also be aware that the modernization ideals have to compete with conflicting traditional valuations, established through the centuries and often sanctioned by religion. Even politically alert and active members of the educated class are often of two minds and engage in awkward and frustrating mental compromises. Although such conflicts are characteristic of ideologies of this nature everywhere, in South Asia they are magnified by the vast distance between ideals and reality (MYRDAL, 1971: 28).

The “vast distance between ideals and reality,” the inconsistencies that plague planners as much it does the populace, the unattainable “modernity” of the westernized haves and their middle class non-western imitators, the abandoned poor outside the purview of whatever vaguely resembles the “modern,” the failure of “modern” intellectuals to stand in the “known truth” of the working classes, the face of homelessness and grinding poverty in the slums of the towns and cities, the impoverishment of the rural landless – these aspects set the tone for the rise of extremism rather than a social revolution which is more about educating the masses to become conscious of their rights and be able to fight for them in legitimate, inclusive and democratic ways. Bidyut Chakrabarty and Rajat Kumar Kujur offer a context to Maoism which is not a random occurrence by a group of anti-nationals or “terrorists”, but a discourse rooted in a social and political condition.

Maoism in India has thrived on the objective conditions of poverty that has various ramifications. Undoubtedly, high economic and income disparity and exploitation of the impoverished, especially ‘the wretched of the earth’, contribute to conditions, conducive to revolutionary and radical politics. India’s development strategy since independence was hardly adequate to eradicate the sources of discontent. The situation seems to have become worse with the onset of globalization that has created “islands of deprivation” all over the country (CHAKRABARTY, 2010: 9).

The violence of extremist ideologies such as Maoism that adopt the violence of an authoritarian state as the answer to injustice, end up becoming formulas where there are “good” guys and “bad” guys and the destruction of the latter is the beginning of a golden age where there are no “bad” guys to worry about. While as a political solution, Maoism seems simplistic on the surface owing to its warped logic, the existence of “the objective conditions of poverty,” make it an alternative to be seriously considered by the rural poor who are left without a choice. Two things I seek to emphasize in the making of a “modern” social revolution. One is the insight that violence need not necessarily be an intrinsic feature of mass-based social changes; the coming together of people for a common goal is not about collective paranoia but about carefully thought out ends that will lead to a relatively more humane and just society in comparison with the previous one. Another is that in any revolution, the masses are individuals operating as a collective consciousness and not mobs with random aims and prone to violence which has no personal meaning attached to it as such.

Given this understanding of a social revolution, the “modern” aspect of it lies in the fact that in any change the agents are bound to look at the context in which they are functioning in relation to other social

beings. At the risk of sounding tautological, I would like to say that modernity is the consequence as much as it is the essence of the “modern” social revolution. John Foran gives “five inter-related causal factors must combine in a given conjuncture to produce a successful social revolution: 1) dependent development; 2) a repressive, exclusionary, personalist state; 3) the elaboration of effective and powerful political cultures of resistance; and a revolutionary crisis consisting of 4) an economic downturn; and 5) a world-systemic opening (a let-up of external controls)” (FORAN, 2005: 18). To what extent the South Asian contexts meet these conditions is a question that needs to be investigated on an individual basis. What is clear however is that mass poverty and state repression that preserves the worldviews of the rich and powerful while sustaining the ideological basis of middle class conformity is sufficient reason to generate the basis of a social revolution across South Asia in response to conditions that are violent enough in themselves to provoke a virulent if not an entirely violent overthrow of the existing order of things.

REFERENCES

- BENJAMIN, WALTER. *The Work of Art in the Age of Mechanical Reproduction*. **Illuminations**. Schocken Books, New York, 2007.
- CANCLINI, NESTOR GARCIA. **Hybrid Cultures: Strategies for Entering and Leaving Modernity**. trans. Christopher L. Chiappari and Silvia L. Lopez. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995.
- CHAKRABARTY, BIDYUT AND RAJAT KUMAR KUJUR. **Maoism in India: Reincarnation of ultra-left wing extremism in the twenty-first century**. London and New York: Routledge, 2010.
- FANON, FRANTZ. **A Dying Colonialism**. Trans. Haakon Chevalier. NY: Grove Press, 1965.
- FERGUSON, A. T. ed. **Revolution or Reform? A Confrontation - Herbert Marcuse and Karl Popper**. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1985.
- FORAN, JOHN. **Taking Power: On the Origins of Third World Revolutions**. Cambridge: CUP, 2005.
- FORGACS, DAVID. Ed. **The Gramsci Reader: Selected Writings 1916-1935**. NY: NYU, 2000.
- GRAMSCI, ANTONIO. **Selections from Political Writings (1910-1920)**. ed. Quintin Hoare. trans. John Mathews. London: Lawrence and Wishart, 1988.
- HOBBSAWM, ERIC. **The Age of Revolution 1789-1848**. New York: Vintage Books, 1996.
- _____. **Interesting Times: A Twentieth-Century Life**. London: Abacus, 2008.
- HOSSAIN, MOAZZEM, RAJAT KATHURIA AND IYANATUL ISLAM. **South Asian Economic Development**. London and New York: Routledge, 2010.
- JALAL, AYESHA. **Democracy and Authoritarianism in South Asia: A Comparative and Historical Perspective**. Cambridge: CUP, 2002.
- KAZAN, ELIA, director. **Viva Zapata!** 20th Century Fox, 1952.

- KOSIK, KAREL. **The Crisis of Modernity: Essays and Observations from the 1968 Era**. Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield, 1995.
- LUDDEN, DAVID. **The New Cambridge History of India: An Agrarian History of South Asia**. Cambridge: CUP, 1999.
- LUXEMBURG, ROSA. **The Essential Rosa Luxemburg: Reform or Revolution and The Mass Strike**. ed. Helen Scott. Chicago: Haymarket Books, 2008.
- MITCHELL, TIMOTHY. ed. **Questions of Modernity: Contradictions of Modernity Vol II**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2000.
- MYRDAL, GUNNAR. **Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations**. London: Penguin Books, 1971.
- PANIKKAR, K. M. **Asia and Western Dominance**. London: Allen & Unwin, 1959.
- RAMAZANOGLU, CAROLINE AND JANET HOLLAND. **Feminist Methodology: Challenges and Choices**. London: Sage, 2002.
- RAWLS, JOHN. **A Theory of Justice**. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 1999.
- SAYER, ANDREW. **Method in Social Science: A Realist Approach**. NY: Routledge, 2010.
- SCOTT, JAMES. C. **Weapons of the Weak: Everyday forms of Peasant Resistance**. New Haven: Yale University Press, 1985.
- SELBIN, ERIC. **Revolution, rebellion, resistance: The Power of Story**. London and New York: Zed Books, 2010.
- SILONE, IGNAZIO. **Bread and Wine**. Trans. Eric Mosbacher. NY: Signet, 2005.
- TÁÍWÒ, OLÚFÉMI. **How Colonialism preempted Modernity in Africa**. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 2010.

*Recebido em 23 de julho de 2018.
Aprovado em 27 de julho de 2018.*

RESUMO

O presente artigo examina a inter-relação entre violência e modernidade no contexto do sul da Ásia. Uma revolução social não é nem espontânea nem é um projeto cuidadosamente planejado, com uma linha do tempo preparada com antecedência, mantendo a situação política em mente. Existem condições objetivas a serem atendidas para qualquer transformação social em larga escala; além dessas condições, o papel da intervenção humana deve ser enfatizado para que a mudança seja realizada. O argumento central do artigo é que, no contexto da pobreza em massa, torna-se imperativo que os pobres se unam e se revoltam com a intenção de adquirir ganhos materiais resultantes do crescimento econômico. Até que ponto as vítimas das sociedades de classe sentem a necessidade de se revoltar contra seus opressores é uma questão em aberto. O fato, no entanto, é que existe um potencial de revolução incorporado à natureza da opressão. Onde os pobres são a grande maioria, há uma possibilidade real de que uma faísca seja suficiente para criar uma reação em cadeia que leve a mudanças ao longo de vários níveis. É importante examinar situações aparentemente não relacionadas em que um grupo de pessoas que lutam por uma causa imediata seja capaz de defender suas ideias através de lutas organizadas. O artigo examina a região do sul da Ásia, onde as contradições coloniais estão entrelaçadas com as desigualdades estruturais, a fim de entender o que os pobres fazem no processo de se revoltar contra uma condição desigual; como eles são capazes de se modernizar através do uso da violência que está paradoxalmente emergindo como resultado de uma modernidade desequilibrada

Palavras-chave: modernidade; Sul da Ásia; revolução social.

ABSTRACT

The article examines the interrelationship between violence and modernity in the South Asian context. A social revolution is neither spontaneous nor is it a carefully planned project with a timeline prepared in advance keeping the political situation in mind. There are objective conditions to be met for any large-scale social transformation; apart from those conditions, the role of human intervention must be emphasized for change to be realized. The central argument of the article is that in the context of mass poverty it becomes imperative for the poor to come together and revolt with the intention of acquiring material gains resulting from economic growth. To what extent do victims of class society feel the need to revolt against their oppressors is an open question. The fact, however, is that there is a potential for revolution built into the nature of the oppression. Where the poor are in a vast majority, there is an authentic possibility that a spark is enough to create a chain reaction leading to changes along various levels. It is important to examine seemingly unrelated situations where a group of people fighting for an immediate cause are able to make their point through organized struggles. The paper examines the South Asian region where colonial contradictions are intertwined with structural inequalities in order to understand what the poor do in the process of revolting against an unequal condition; how they are able to modernize themselves through the use of violence that is paradoxically emerging as a result of a lop-sided modernity.

Key-words: modernity; South Asia; Social Revolution.

MIGRAÇÃO INTERNACIONAL QUALIFICADA E POLÍTICA MIGRATÓRIA NO BRASIL (2000-2017)

Qualified immigration and migration policy in brazil (2000-2017)

Fabrcio H. Chagas Bastos¹
Leticia Mageste²

Introdução

Dois fatores são cruciais para a centralidade da imigração no século XXI. Por um lado, as viagens não demoram mais semanas ou meses. Por outro, o movimento migratório não se concentra mais em grandes quantidades de mão-de-obra para trabalho intensivo, deslocadas ao redor do globo — com empregabilidade usual em atividades agropecuárias ou em indústrias de bens de consumo de baixa tecnologia. Na atualidade, uma parcela importante dos migrantes possui altos níveis de escolaridade e qualificação — o que lhes dá a classificação de “migrantes qualificados” ou “mão-de-obra internacional qualificada” (OECD 1995). Estes profissionais, a depender das condições que encontram para se fixar, podem alterar drasticamente os níveis de competitividade do país receptor.

Os estudos sobre a imigração e seus impactos para o Brasil ainda são incipientes na literatura de Relações Internacionais no Brasil, com alguma penetração nas literaturas de Políticas Públicas e Demografia, ainda que de maneira fragmentada (Andena 2013; Cavalcanti et al. 2015; 2016; Cavalcanti 2015; Patarra 2005; Reis 2011; Siciliano 2013). Neste sentido, estudar como o país acolhe os imigrantes qualificados e quais são as dificuldades encontradas alinha-se com a proposta de enxergar o Brasil como um potencial global player. Nos termos dos estudos de política externa produzidos nos últimos anos, alinha-se a um entendimento de ‘inserção soberana’ ou de uma política externa ‘ativa e ativa’ (Amorim 2015; Cervo 2013; Chagas-Bastos 2015; 2017; Burges 2017).

Historicamente, a mão-de-obra qualificada vinda da Europa, Oriente Médio e Ásia que chegou a São Paulo foi fator fundamental para que o estado se tornasse o maior polo industrial do país em 1920, e o maior

¹Pesquisador de pós-doutorado na Melbourne School of Psychological Sciences da University of Melbourne. A pesquisa dele é especializada na interseção de Relações Internacionais e Psicologia Social, adotando uma abordagem interdisciplinar com o objetivo amplo de estudar os desafios políticos, econômicos e de desenvolvimento enfrentados pelo Sul Global. Os artigos do autor já foram públicos em Policy Studies, Latin American Politics and Society, Journal of Politics Science Education, International Studies e Journal of Peacebuilding and Development. Email: fchagasbastos@gmail.com

²Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Email: leticiamageste@gmail.com

da América Latina, em 1940 (Hall 2004; Dermatini 2010). Entretanto, mesmo com tais efeitos positivos, o fluxo migratório em direção ao Brasil diminuiu severamente ao longo da segunda metade do século XX, em especial, a partir dos anos 1970. Dados da Polícia Federal (2018) indicam que cerca de 750 mil estrangeiros vivem no Brasil, em um universo de 207 milhões de habitantes. Isso equivale apenas a 0,4% da população brasileira. Considerando as necessidades de ganhos de competitividade em um mercado cada vez mais globalizado, como a legislação migratória brasileira lida com a incorporação da mão-de-obra internacional qualificada à economia do país?

O Brasil apenas recentemente reformou sua política migratória, com a promulgação da Lei de Imigração, que substituiu o Estatuto do Estrangeiro, oriundo do regime militar. A hipótese proposta neste estudo é de que, ainda que as políticas de migração brasileira não estejam fundadas nas doutrinas de segurança nacional, acabam por ser usadas indiretamente como proteção à mão-de-obra nacional.

Este artigo analisa os fluxos migratórios recentes de mão-de-obra estrangeira qualificada à luz da transição da política de imigração brasileira no começo do século XXI. Examina-se a transição de duas políticas públicas, do Estatuto do Estrangeiro para a Lei de Imigração, e argumenta-se que a imigração qualificada deve ser vista sob os aspectos de sua potencial contribuição estratégica à economia nacional e à transformação da inserção internacional do Brasil. Contribui-se ao debate sobre migração qualificada desde uma perspectiva de políticas públicas internacionais a partir do Sul Global (Saxenian 2002; Martine 2005; Segal et al. 2010; Domeniconi e Baeninger 2016; 2017). Neste texto, pois, se evita uma análise exclusiva dos dados demográficos.

O artigo está dividido em quatro seções. Na primeira, é apresentada uma nota metodológico-teórica, que organiza a estrutura de análise de dados. A seguir, contextualiza-se historicamente a transição dos fluxos de imigração para o Brasil. Na seção três, são revisadas as mudanças legislativas da política migratória no Brasil. Por fim, apresenta-se a imigração como ferramenta de competitividade no mundo, com análise da inserção da mão-de-obra estrangeira especializada no Brasil.

Nota metodológica e marco teórico

Para a análise da política migratória, como parte do rol de políticas públicas do Estado brasileiro, adota-se o modelo de ciclo político (*policy cycle*), haja vista a busca pela compreensão do desenvolvimento da política migratória ao longo do tempo e o caráter multidisciplinar do trabalho (Lasswell 1956; Jones 1984). Como pontuam Araújo e Rodrigues, este é um “modelo heurístico de decomposição do processo político em sequências ou etapas” (2017: 19). O enfoque recai sobre as quatro etapas comuns a todas as variantes do modelo (Araújo e Rodrigues 2017: 19): i) definição do problema e agendamento; ii) formulação das medidas de política e legitimação da decisão; iii) implementação; iv) avaliação e mudança.

Por conta da natureza distinta dos bancos de dados utilizados, seguem-se os procedimentos de análise estatística descritiva anotados pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), conforme descrito por Palermo et al. (2015). São utilizadas três bases de dados. Duas pertencem ao Ministério de Trabalho e

Emprego (MTE): a Relação Anual de Informações Sociais 2011-2013 (RAIS)³ e os registros da Coordenação Geral de Imigração/Conselho Nacional de Imigração 2011-2013 (CGIg/CNIg)⁴. Como terceira base de dados utilizaram-se os dados fornecidos pelo Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para os anos 2000 e 2010. Cabe notar que, entre 1940 e 2000, o Censo aferiu os dados de imigração em “uma dimensão segundo os países, permitindo, assim um entendimento do padrão de distribuição temporal e espacial”; isto é, revela, por exemplo, quando foi que aqueles imigrantes vieram para o país e em que estado do país estava vivendo. A partir de 2010, o IBGE passa a usar o termo ‘imigração de retorno’, para se referir aos brasileiros que moravam no exterior e que regressavam ao país.

Considerações teóricas sobre migração internacional qualificada no século XXI

Domeniconi e Baeninger (2017) argumentam que as transformações do capital ao longo dos séculos XX e XXI são os elementos fundamentais da migração contemporânea de profissionais qualificados. As autoras afirmam que o movimento do capital humano se insere em uma dinâmica produtiva amplificada, na qual a globalização removeu barreiras geográficas e a noção de espaço ligadas ao trabalho, intensificando a seletividade e competitividade nos mercados de trabalho local e global. Neste contexto, Martine (2005: 8) aponta que “o capital humano é um fator de produção que, formalmente, não tem livre trânsito entre fronteiras nos dias de hoje; não existe um ‘mercado global de trabalho’. As fronteiras abrem-se para o fluxo de capitais e mercadorias, mas estão cada vez mais fechadas aos migrantes”.

De modo geral, o debate sobre política migratória⁵ se baseia no controle de fronteiras, assentando-se na capacidade de um Estado decidir se deseja imigração e quais tipos de estrangeiros aceita dentro de suas fronteiras. Mesmo que esta concepção realista prevaleça *a priori*, é preciso lembrar que, ao longo da história, os exemplos de esgarçamento do argumento de soberania por meio da atração massiva de imigrantes são múltiplos (Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Estados Unidos entre outros). Siciliano (2013: 10) argumenta que “a decisão de um Estado de facilitar ou de restringir imigração em seu território afeta a vida de cidadãos de outros Estados”, seja por conta de temas humanitários — como refúgio ou asilo —, ou por modificações na divisão internacional do trabalho.

Peixoto (2001) destaca que a migração qualificada, quando comparada a outros movimentos migratórios, possui menor volume e visibilidade social, além de estar diretamente ligada aos fluxos internacionais de capital, divisão internacional do trabalho e suscetível às oscilações inerentes à reprodução do capital. Isso indica uma especificidade não encontrada em outras classes de migrantes. O *Manual de Canberra*⁶ (OECD 1995), com base nos níveis de instrução e na ocupação exercida pelos profissionais, caracteriza como migrante qualificado os “profissionais altamente qualificados que tenham ‘concluído com êxito a educação em nível

³Registro administrativo declarado anualmente de forma obrigatória por todos os empregadores e abrange o território nacional.

⁴Compilando as autorizações temporárias ou permanentes para permissão de trabalho e/ou residência no país.

⁵Para mais detalhes sobre o marco teórico dos estudos de política migratória, ver Zolberg (1994; 2006), Segal et al. (2010) e Domeniconi e Baeninger (2017).

⁶O documento foi produzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para padronizar as definições de recursos humanos dedicados à ciência e tecnologia em termos de qualificação (níveis e áreas de estudo) e ocupação, bem como discutir temas de interesse relacionados à política de imigração de trabalhadores qualificados.

terciário num domínio de ciência e tecnologia’ ou, ainda que não detenham o mesmo nível de qualificação, estejam ‘empregados em uma ocupação de ciência e tecnologia na qual as qualificações acima sejam normalmente exigidas’” (OECD 1995: 16 citado por Domeniconi e Baeninger 2017: 753). Domeniconi e Baeninger (2017: 753) ressaltam que “existem distinções na delimitação do termo ‘qualificado’, pois, no que diz respeito às disposições sobre migração internacional, trata-se de uma ‘qualificação formal e corresponde a uma classificação internacional existente e amplamente utilizada, a Classificação Internacional de Educação (CIE)’”.

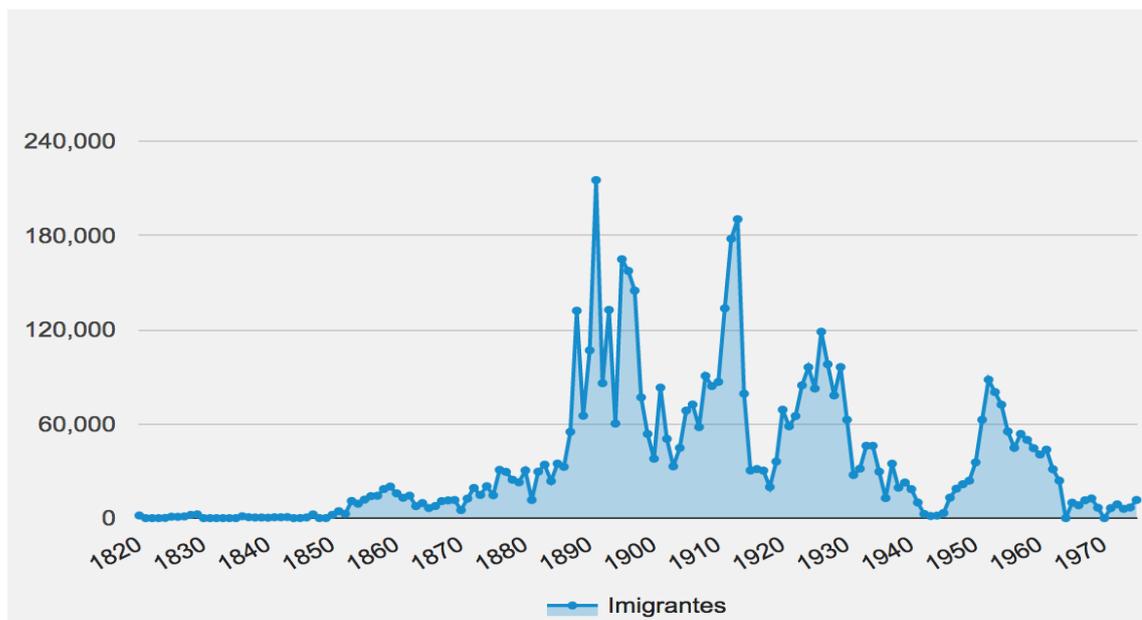
A partir destas ferramentas, a próxima seção analisa o fluxo migratório em direção ao Brasil, bem como sua política migratória entre 2000 e 2016, lançando luz sobre a transição dos marcos legais no país.

Imigrantes no Brasil: breve histórico

Estritamente, o início das levas de imigração para o Brasil começa com própria migração portuguesa, e está intimamente conectado com o tráfico de escravos, com as colônias de povoamento anteriores ao período cafeeiro, e com o fim do regime servil no país. O arranque inicial ao fluxo migratório qualificado foi proporcionado por medidas tomadas pelo governo, de modo a atender os interesses imediatos da elite cafeeira (Fausto 2010). Nesta seção, o artigo aborda de maneira panorâmica as origens da imigração qualificada no país até a segunda década do século XXI.

O Gráfico 1 indica os principais períodos de imigração no país até 1973. Os picos e vales estão localizados em eventos nacionais tais como a Lei Áurea (1888), a Lei das Cotas da Imigração (1934), o *boom* de industrialização dos anos 1950 e o regime militar (1964-1985). Também, são observados em eventos internacionais como a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a Crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

Gráfico 1 — Entrada de imigrantes no Brasil entre 1808 e 1973



Fonte: IBGE (2000: 225).

Transição ao período republicano

Até 1870, a entrada de imigrantes no Brasil é incipiente, com menos de 15 mil estrangeiros chegando ao país por ano⁷. Os números começam a mudar ao redor de 1876 (30.767 pessoas) e saltam abruptamente em 1888 (132.070 pessoas). O ponto de partida para o processo de atração de imigrantes se dá com a aprovação da Lei Euzébio de Queiroz, em 1850, que proibiu o tráfico de escravos para o Brasil. À época, o país ainda contava com um grande contingente de escravos, e o suprimento das demandas de mão-de-obra existentes na agricultura era abastecido pelo comércio interno. De fato, a proibição do tráfico internacional de escravos não produziu maiores problemas à necessidade de incremento na força de trabalho brasileira; cessou, entretanto, um longo período de utilização de mão-de-obra servil, forçando a economia brasileira a encontrar soluções alternativas (Fausto 2010).

Em 1850, a Lei de Terras⁸ proibia aos estrangeiros que tiveram financiamento para vir ao Brasil adquirirem terras antes de três anos de trabalho. O objetivo claro era evitar que a mão-de-obra necessária às grandes fazendas viesse a se tornar, também, proprietária de terras (Mendes 2009). No mais, as elites escravocratas enxergavam nos africanos focos de “maus hábitos” e “vícios”, como na religião, nos hábitos alimentares, sexuais, música e dança, vedando qualquer continuidade de importação de mão-de-obra negra livre. A imigração de origem europeia e asiática eram alternativas para promover um “branqueamento” da população. Havia o entendimento de que os imigrantes brancos seriam fonte de uma nova lógica de trabalho, enobrecedora, diferente do regime servil ao qual a população negra fora submetida (Costa 1999).

A historiografia propõe duas linhas explicativas sobre a não utilização da mão-de-obra nacional (mestiça, pobre e com níveis educacionais baixos) no período pós-escravidão, ora enxergando os trabalhadores livres e pobres do período como alvos de políticas e ações de exclusão, sendo eles de caráter “indolente”, “vadio” e “ocioso”, ora como dotados, a partir de então, de maior autonomia em suas decisões e opções laborais. Lamounier (2007: 355) apresenta uma terceira explicação, ao considerar a sazonalidade do emprego na lavoura, fator ignorado por parte da literatura, levando-o a identificar a “irregularidade e instabilidade” como “ociosidade” e estes, por sua vez, como elementos justificadores ao “recurso ao trabalho escravo, ao imigrante e a legislações repressivas”.

Em 1871, o governo de São Paulo foi autorizado a emprestar dinheiro público para fazendeiros — por meio de apólices —, com o intuito de introduzir trabalhadores agrícolas emigrados nas fazendas da província. Para atrair potenciais imigrantes, o governo paulista auxiliava com as despesas de viagem do imigrante (Europa-Brasil). Nos anos seguintes, também foram oferecidos hospedagem na capital, por oito dias, e transporte para as fazendas. De maneira a restringir o uso de mão-de-obra escrava na agricultura, o governo paulista, em 1884, criou um imposto anual para aqueles que utilizassem cativos como força de trabalho na agricultura, e

⁷Ainda que a migração forçada de escravos ao Brasil represente importante parcela daqueles que chegaram ao país no período, o artigo considera apenas àqueles migrantes que chegaram ao Brasil espontaneamente. O tema da escravidão e seus impactos migratórios não é objeto deste trabalho, além de já ter recebido atenção por outros autores.

⁸A lei n. 601 de 18, de setembro de 1850, tornava obrigatório o registro de propriedade, determinando que a posse de terras só poderia ser efetuada por meio de termos de compra e venda. De mesmo modo, as terras devolutas passaram a ser propriedade estatal, sendo vedados os títulos de posse por ocupação.

sua arrecadação serviria para o custeio dos serviços de imigração. O valor da taxa seria dobrado caso o escravo exercesse outros tipos de ocupação (Fausto 2010).

A literatura indica que, no ano da abolição (Lei Áurea, em 1888), já havia suficiente mão-de-obra estrangeira para atender as lavouras de café. Na região de São Paulo, apenas as zonas cafeeiras do Vale do Paraíba ainda eram dependentes dos lucros provenientes do uso de cativos (Alencastro 1988; Beiguelman 2005; Costa 1999; Fausto 2010; Mendes 2009).

Primeira república

O maior fluxo de entrada de imigrantes na história do país se deu entre 1887 e 1914. Fausto (2010) aponta como principais razões principais à entrada massiva de estrangeiros a necessidade de suprir a demanda da produção cafeeira e o incentivo à colonização de diversas áreas do Brasil. O grande número de imigrantes que chegaram ao país a partir de 1880 foi um fator decisivo de diversificação da economia e expansão do mercado consumidor interno — aqueles que chegavam não viveriam apenas de café. De acordo com o autor, os estrangeiros tiveram papel fundamental nas empresas manufatureiras em São Paulo, sendo que, em 1893 representavam 70% de sua força de trabalho. No Rio de Janeiro, a porcentagem de estrangeiros também era expressiva: 39% em 1890.

Neste mesmo sentido, Dermatini (2010) sustenta que, em 1920, a maioria das indústrias e outros negócios estabelecidos no estado de São Paulo tinham estrangeiros como proprietários. Imigrantes italianos detinham 75% destes estabelecimentos, seguidos de portugueses, espanhóis, sírios e alemães. De acordo com Hall (2004), em 1935, das 7.840 fábricas do estado de São Paulo, 26% estavam na mão de italianos e, em 1962, 85% dos estabelecimentos pertenciam a estrangeiros e/ou filhos de estrangeiros. A partir de 1925, o governo japonês começou a subsidiar as viagens de seus emigrantes para o Brasil. Cabe notar que, no período, os japoneses já não eram encaminhados à produção do café, mas migravam como pequenos proprietários, o que contribuiu para diversificação da agricultura em São Paulo e em outros estados.

Embora os números sejam elevados, para Hall (2004) não é possível afirmar que os estrangeiros estivessem tomando postos de trabalho de brasileiro, dado que tais ocupações não existiam anteriormente. Também, o autor aponta que dois terços dos casos de mobilidade social ascendente entre os imigrantes e seus descendentes foram possíveis graças às novas posições que eles mesmos criaram. Os imigrantes passaram a ocupar papéis nas duas pontas da indústria: como donos de empresas e como operários, já que muitos destes chegavam ao país como técnicos especializados em setores industriais.

O entre guerras, o golpe militar e a nova república

O maior rigor no controle de fronteiras e a escalada do totalitarismo são marcas expressivas do período entre a Primeira e Segunda Guerras — e isso se fez sentir na política migratória brasileira. Segundo Andena (2013), a emenda à Constituição de 1934, que criou cotas para os imigrantes no país, foi inspirada em constituições fascistas e nazistas, mas, sobretudo, na política de imigração estadunidense e no seu sistema de

cotas, que excluiu os asiáticos do processo de imigração, com a justificativa de que estes não eram elegíveis à cidadania americana⁹.

Dermatini (2010) argumenta que a política migratória brasileira deu mais atenção à mão-de-obra qualificada a partir do pós-Segunda Guerra, período em que os imigrantes deveriam trabalhar no desenvolvimento industrial-urbano. Os imigrantes que chegaram ao país no período alocaram-se nas indústrias pesada e petroleira (Companhia Siderúrgica Nacional e Petrobrás), além de terem sido atraídos pelo Programa de Metas de Juscelino Kubitschek, ao abrir a economia e estabelecer novas fronteiras produtivas (Gremaud et al. 2008).

A Tabela 1 traz dados sobre imigrantes que se fixaram no país de 1940 a 2000. Os dados indicam que o número de estrangeiros fixados no Brasil atingiu seu auge nos anos 1950. As taxas de entrada de imigrantes europeus e asiáticos começam a cair, e, a partir da década de 1970, há um aumento da imigração americana em números relativos – 21% dos imigrantes do período indicado, chegando a 32,8% de 1990 a 1999.

Tabela 1 – Pessoas nascidas fora do Brasil, por continente de nascimento, segundo o ano que fixou residência no País (1940-2000)

Ano que fixou residência no país	Pessoas nascidas fora do Brasil, por continente de nascimento						
	Total	América	Europa	África	Ásia	Oceania	País estrangeiro sem especificação
Números Absolutos							
Total	683 830	159 732	385 194	15 679	121 787	571	868
Antes de 1940	96 412	4 810	56 994	198	34 223	85	103
De 1940 a 1949	45 698	3 183	36 913	181	5 340	13	68
De 1950 a 1959	203 452	9 328	167 861	2 595	23 526	17	125
De 1960 a 1969	93 507	13 532	59 199	1 551	19 100	24	102
De 1970 a 1979	78 313	33 481	28 099	5 080	11 560	27	66
De 1980 a 1989	60 849	36 349	12 286	1 480	10 442	127	164
De 1990 a 1999	94 763	52 333	21 277	4 270	16 453	229	200
Em 2000	10 837	6 717	2 565	325	1 142	49	40
Números Relativos (%)							
Total	100	100	100	100	100	100	100
Antes de 1940	14.1	3	14.8	1.3	28.1	15	11.8
De 1940 a 1949	6.7	2	9.6	1.2	4.4	2.3	7.9
De 1950 a 1959	29.8	5.8	43.6	16.6	19.3	3	14.4
De 1960 a 1969	13.7	8.5	15.4	9.9	15.7	4.1	11.7
De 1970 a 1979	11.5	21	7.3	32.4	9.5	4.8	7.6
De 1980 a 1989	8.9	22.8	3.2	9.4	8.6	22.3	18.9
De 1990 a 1999	13.9	32.8	5.5	27.2	13.5	40	23.1

Fonte: IBGE (2007).

⁹ Similar tratamento pôde ser visto na política de imigração da Austrália ao longo do tempo (Minns, Bradley e Chagas-Bastos 2018).

Ainda, é possível observar que, especialmente, a partir da década de 1980, o fluxo de migração se inverte, conforme mostra a Tabela 2. O regime militar, as duras condições econômicas enfrentadas pelo país e a criação do Estatuto do Estrangeiro (6.815/80) contribuíram à diminuição da entrada de estrangeiros — e para que muitos brasileiros fossem tentar a vida no exterior. A partir de 1980, o fluxo migratório não cessou; apenas diminuiu consideravelmente e mudou seu perfil. A Tabela 2 também mostra que imigrantes vindos do Mercosul e do Mercosul ampliado aumentaram consideravelmente, enquanto o número de europeus diminuiu entre 1981 e 2000.

Tabela 2 — População Imigrante no Brasil segundo País de Nascimento (1981-2000)

País de Nascimento	Imigrantes (Nº Absolutos)		Distribuição Relativa (%)		Incremento Relativo (%)
	1981-1991	1990-2000	1981-1991	1990-2000	
Total	89,235	98,514	100	100	9.42
Mercosul	18,303	23,068	20.51	23.41	20.56
Argentina	8,879	8,005	9.95	8.12	-10.92
Paraguai	5,319	11,692	5.96	11.86	54.51
Uruguai	4,105	3,371	4.6	3.42	-21.77
Mercosul Ampliado	35,747	37,727	40.06	38.3	5.25
Argentina	8,879	8,005	9.95	8.12	-10.92
Paraguai	5,319	11,692	5.96	11.86	54.51
Uruguai	4,105	3,371	4.6	3.42	-21.77
Chile	6,864	2,060	7.69	2.09	-233.2
Bolívia	8,022	7,615	8.99	7.72	-5.34
Peru	2,558	4,984	2.86	5.05	48.68
América do Sul/Central	5,209	6,763	5.83	6.86	22.98
América do Norte	8,029	9,008	9	9.14	10.87
Europa	24,532	22,874	27.49	23.21	-7.25
África	2,517	4,466	2.82	4.53	43.64
Ásia	18,205	12,361	20.4	12.55	-47.28
Japão	3,361	4,822	3.76	4.89	30.3
Oceania	45	260	0.05	0.26	82.69
Outros/Sem Especificação	635	233	0.71	0.23	-172.53

Fonte: Patarra e Baeninger (2004).

Entre 2000 e 2010, há nova mudança no perfil dos fluxos migratórios, com incremento no âmbito Sul-Sul (Uebel 2014). A Tabela 3 mostra uma variação positiva do ingresso destes imigrantes no Brasil. Entretanto, é importante observar que o fluxo de imigração durante os anos 2000 foi fortemente influenciado pela migração de retorno — movimento inverso ao da década de 1980 (Oliveira 2015). Uebel (2014; 2015) argumenta que tal mudança se deve a uma maior projeção brasileira no mundo e ao avanço econômico, que atraíram mão-

de-obra estrangeira especializada e não especializada ao país. No caso dos imigrantes qualificados, estes entraram no país de modo a suprir as necessidades do mercado de trabalho nacional que não poderiam ser supridas por brasileiros — por isso o aumento do número de imigrantes norte-americanos, japoneses, britânicos, franceses, canadenses, alemães, suíços, australianos e chineses.

Quando analisamos os dados referentes aos vizinhos sul-americanos, os números são expressivos. Imigrantes de Paraguai, Bolívia, Argentina, Peru, Uruguai, Colômbia e México, buscaram no Brasil condições laborais melhores de que em seus respectivos países de origem.

Tabela 3 — Vinte maiores variações positivas por nacionalidade dos imigrantes (2000-2010)

País	Imigrantes em 2000	Imigrantes em 2010	Varição
Estados Unidos	6014	58948	52934
Japão	3595	43480	39885
Portugal	3741	27488	23747
Paraguai	7198	25538	18340
Bolívia	5621	23088	17467
Espanha	1869	17451	15582
Reino Unido	1497	16472	14975
Itália	3082	15989	12907
França	2648	9825	7177
Argentina	7535	13379	5844
Alemanha	2480	7708	5228
Haiti	0	4500	4500
China	2611	6784	4173
Peru	3248	6620	3372
Canadá	654	3918	3264
Austrália	149	3006	2857
Uruguai	4934	7778	2844
Colômbia	1752	4355	2603
Suíça	773	3236	2463
México	588	2950	2362

Fonte: IBGE (2000; 2012).

Como veremos a seguir, as mudanças legislativas da política migratória do país não acompanharam os fluxos migratórios. A última mudança nas leis que tratam dos estrangeiros aconteceu em 2017, depois de quase três décadas.

Política migratória no Brasil

O cenário normativo brasileiro havia mudado pouco desde a década de 1980, quando o Estatuto do Estrangeiro — a Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980¹⁰ — foi promulgado. Em vigor desde o período militar do

¹⁰ Alterada pela Lei 6.964, de 9 de dezembro de 1981.

país, a lei tinha forte influência da doutrina de segurança nacional, tratando o estrangeiro como ameaça aos interesses nacionais — alcançando todos os tipos de imigrante, sem distinção quanto à sua qualificação. Esta seção analisa os ciclos da política migratória do país desde 1980.

Estatuto do estrangeiro

É consenso na literatura que a Lei nº 6.815/80 é um resquício da ditadura militar no arcabouço jurídico brasileiro. Os artigos 2 e 3 são bastante claros sobre como a legislação enxergava àqueles que chegavam ao país:

Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.

Art. 3º A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais (Brasil 1980; 1981).

Especificamente sobre as atividades profissionais, políticas e sociais, o art. 106 veda ao estrangeiro:

I - ser proprietário, armador ou comandante de navio nacional, inclusive nos serviços de navegação fluvial e lacustre;

II - ser proprietário de empresa jornalística de qualquer espécie, e de empresas de televisão e de radiodifusão, sócio ou acionista de sociedade proprietária dessas empresas;

III - ser responsável, orientador intelectual ou administrativo das empresas mencionadas no item anterior;

IV - obter concessão ou autorização para a pesquisa, prospecção, exploração e aproveitamento das jazidas, minas e demais recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica;

V - ser proprietário ou explorador de aeronave brasileira, ressalvado o disposto na legislação específica;

VI - ser corretor de navios, de fundos públicos, leiloeiro e despachante aduaneiro;

VII - participar da administração ou representação de sindicato ou associação profissional, bem como de entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada;

VIII - ser prático de barras, portos, rios, lagos e canais;

IX - possuir, manter ou operar, mesmo como amador, aparelho de radiodifusão, de radiotelegrafia e similar, salvo reciprocidade de tratamento; e

X - prestar assistência religiosa às Forças Armadas e auxiliares, e também aos estabelecimentos de interação coletiva.

§ 1º O disposto no item I deste artigo não se aplica aos navios nacionais de pesca.

§ 2º Ao português, no gozo dos direitos e obrigações previstos no Estatuto da Igualdade, apenas lhe é defeso:

a) assumir a responsabilidade e a orientação intelectual e administrativa das empresas mencionadas no item II deste artigo;

b) ser proprietário, armador ou comandante de navio nacional, inclusive de navegação fluvial e lacustre, ressalvado o disposto no parágrafo anterior; e

c) prestar assistência religiosa às Forças Armadas e auxiliares.

Art. 107. O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil, sendo-lhe especialmente vedado:

I - organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de caráter político, ainda que tenham por fim apenas a propaganda ou a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de idéias, programas ou normas de ação de partidos políticos do país de origem;

II - exercer ação individual, junto a compatriotas ou não, no sentido de obter, mediante coação ou constrangimento de qualquer natureza, adesão a idéias, programas ou normas de ação de partidos ou facções políticas de qualquer país;

III - organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza, ou deles participar, com os fins a que se referem os itens I e II deste artigo.

Ainda, segundo o art. 65, é permitido expulsar o estrangeiro que, de qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular,

ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais; entregar-se à vadiagem ou à mendicância; ou desrespeitar proibição especialmente prevista em lei para estrangeiro.

A Lei nº 6.815/80 criou também o *Conselho Nacional de Imigração* (CNIg), que formula as políticas de imigração, contando com o apoio administrativo da CGIg (Coordenação Geral de Imigração)¹¹. A estrutura do Conselho é colegiada, quadripartite, composta por vinte representantes, que se dividem entre membros do Governo Federal, Trabalhadores, Empregadores e Sociedade Civil¹². O CNIg recomenda, dialoga, organiza, mas não tem meios para implementar suas decisões.

Lei do estrangeiro

O Projeto de Lei 5.655/09, conhecido como *Lei do Estrangeiro*, ao final de 2015 passou à apreciação do Plenário da Casa e foi apensado ao Projeto de Lei nº 2516, do Senado Federal, que institui a *Lei de Migração*. O PL 5.655/09 sofreu várias críticas de especialistas e entidades que trabalham com o tema por apresentar uma política imigratória seletiva. Isto é, ao invés de tornar o processo de legalização menos burocrático em âmbito administrativo o mantém como é: uma lei que deprecia a proteção dos direitos dos imigrantes. De modo breve, o projeto não era capaz de cumprir com as recomendações da legislação internacional acerca dos direitos humanos, tampouco com o princípio constitucional da dignidade humana.

O art. 2º do PL 5.655/09 tencionava garantir direitos iguais entre nacionais e imigrantes no país, todavia, acabava por reforçar a ideia antiga de interpretações dos interesses nacionais. Ainda, havia o veto ao direito de voto e participação em qualquer tipo de atividade político-partidária por parte do imigrante. Para se naturalizar, o imigrante teria que ter dez anos de residência ininterrupta no país¹³ — a legislação atual exige apenas quatro anos. Também, seria permitido o visto para tratamento médico, com direito a um acompanhante. O requerente, porém, deveria ter seu tratamento realizado na rede privada de saúde, sendo vetado o uso do Sistema Único de Saúde (SUS). Além disso, havia a proibição de que estrangeiros pudessem adquirir terras em regiões de fronteira — tal medida é problemática quando se tem em conta que as regiões de fronteira concentram a maioria dos imigrantes. O ponto mais aterrador é o artigo 102, que pretendia criar zonas de exclusão dentro do território nacional com intuito de descaracterizar o ingresso migratório no país. Em 2001 a Austrália adotou um mecanismo similar — conhecido como a “solução do Pacífico”¹⁴ — no qual alguns pontos do território australiano não são considerados legalmente para fins de imigração (Minns, Bradley e Chagas-Bastos 2018).

Andena (2013) pontua que o PL 5.655/09 carecia de detalhes em relação aos direitos essenciais do imigrante, entretanto, os deveres e as vedações são amplos e detalhados. Apesar de apresentar alguns avanços

¹¹Palermo e colegas (2015: 12) apresentam a CGIg como “uma unidade administrativa do Ministério do Trabalho e Emprego [...] [cuja] principal tarefa é executar uma parte da política migratória, estabelecida pelo CNIg e relacionada às autorizações de trabalho para estrangeiros, cabendo a CGIg a decisão sobre estas solicitações”.

¹²Para uma descrição detalhada da estrutura do CNIg, ver Palermo et al. (2015).

¹³O prazo poderia ser diminuído para cinco anos nas seguintes situações: i) o requerente tem filho ou cônjuge brasileiro; ou ii) o requerente ser filho de brasileiro ou ser natural de Estados-parte do Mercosul.

¹⁴A “solução do Pacífico”, adotada pelo governo da Austrália, sob John Howard, em 2001, foi criada para barrar refugiados que tentavam chegar ao país por via marítima em busca de asilo. Para maiores detalhes ver Minns, Bradley e Chagas-Bastos (2018)

em relação ao Estatuto do Estrangeiro, vários institutos do projeto minimizavam ou silenciavam a respeito da proteção e do reconhecimento de certos direitos.

Lei de migração

Entre 2013 e 2014 uma comissão de especialistas autorizados pelo Ministério da Justiça criou uma proposta de *Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil*, com objetivo de dispor sobre “os direitos e deveres do migrante”, regular “a sua entrada e estada no país e a mobilidade de brasileiros ao exterior” e criar a Autoridade Nacional Migratória (Brasil; Ministério da Justiça 2014).

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado aprovou o Projeto de Lei 288/2013¹⁵, em 02 de junho de 2015, que em 04 de agosto de 2015 foi remetido à Câmara dos Deputados para votação. Proposto como substitutivo do Estatuto do Estrangeiro, o PL 288/2013 foi reconhecido por grande parte das entidades da sociedade civil organizada — e pelos próprios imigrantes — como um avanço na legislação brasileira sobre migrações (Câmara 2014).

O projeto previa a concessão visto temporário de trabalho com ou sem vínculo empregatício no país. Para tratamento médico seria necessário comprovar a capacidade de custear o tratamento e meios de subsistência. Para naturalizar-se, o requerente teria que ter quatro anos de residência ininterrupta no país¹⁶ (Brasil; Senado Federal 2015).

Em 24 de maio de 2017, a Lei 13.445/2017 foi sancionada — e até agosto de 2018 não havia sido regulamentada pelo governo federal —, formalmente substituindo o Estatuto do Estrangeiro. A nova lei tem muitos aspectos positivos como: (i) a definição dos conceitos de “imigrante”, “emigrante”, “residente fronteiro”, “visitante”, “apátrida”; (ii) a regulação da entrada e a permanência de estrangeiros; (iii) de modo inovador, estabelece normas de proteção ao brasileiro no exterior.

Dado o escopo deste artigo, destaca-se apenas àqueles trechos da lei que podem ser vistas como incentivativo a mão de obra estrangeira no país:

Art. 3º da Seção II:

X – inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;

XI – acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; [...]

XXI – promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; [...]

Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados: [...]

VII – direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos; [...]

XI – garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;

¹⁵O Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil serviu como subsídio ao Projeto de Lei do Senado 288/2013.

¹⁶O período poderia ser diminuído a um ano caso o requerente seja de um país de língua portuguesa, tenha um filho brasileiro ou tenha cônjuge/companheiro brasileiro, ser natural de um país-parte do Mercosul, ter prestado serviços relevantes ao país, ou ter recomendações por sua capacidade profissional, científica ou artística

Ainda, a Subseção IV do art. 3º, promove mudanças na maneira como o visto temporário é emitido, ao especificar que:

Art. 14.

§ 5º Observadas as hipóteses previstas em regulamento, o visto temporário para trabalho poderá ser concedido ao imigrante que venha exercer atividade laboral, com ou sem vínculo empregatício no Brasil, desde que comprove oferta de trabalho formalizada por pessoa jurídica em atividade no País, dispensa esta exigência se o imigrante comprovar titulação em curso de ensino superior ou equivalente.

§ 6º O visto temporário para férias-trabalho poderá ser concedido ao imigrante maior de 16 (dezesesseis) anos que seja nacional de país que conceda benefício ao nacional brasileiro, em termos definidos por comunicação diplomática.

§ 8º É reconhecida ao imigrante a quem se tenha concedido visto temporário para trabalho a possibilidade de modificação do local de exercício de sua atividade laboral.

§ 9º O visto para realização de investimento poderá ser concedido ao imigrante que aporte recursos em projeto com potencial para geração de empregos ou de renda no País.

Tornar menos burocrático e coeso o processo de regularização migratória e, principalmente, garantir acesso ao trabalho, sem dúvida é um avanço. Entretanto, dados os vinte vetos aplicados à Lei 13.445/2017 graças à forte pressão de grupos de interesse dentro do próprio estado brasileiro — como a Polícia Federal, o Ministério da Defesa e o Gabinete de Segurança Institucional, que enxergam a nova lei como uma ameaça à soberania nacional — mostram que ainda há um longo caminho por percorrer até que o Brasil possa abrir-se à imigração, e mais especificamente, à imigração de mão-de-obra qualificada. A seguir, o artigo analisa a imigração como ferramenta de competitividade no mundo, e a seguir a inserção da mão-de-obra estrangeira especializada no país.

Imigração qualificada no Brasil: mercado de trabalho e desafios

Até aqui, os dados estatísticos e as políticas migratórias brasileiras indicam que o país tem feito pouco ao longo dos anos para atrair imigrantes com conhecimento especializados como ferramenta de expansão econômica. Esta seção analisa a imigração qualificada como uma estratégia competitiva para o avanço do desenvolvimento e ferramenta central a uma inserção internacional positiva — isto é, um engajamento ativo nas hierarquias globais (Chagas-Bastos 2015; 2017).

Atração de imigrantes como estratégia competitiva no mundo

A divisão internacional do trabalho opera sobre a lógica na qual tarefas com maior valor agregado e que requerem trabalho com maior escolaridade são realizadas nos países ricos, e tarefas padronizadas e intensivas em mão-de-obra são transferidas para países em desenvolvimento (Friedman 1999). Enquanto os novos postos de trabalho na indústria de transformação e serviços tiverem um maior conteúdo tecnológico — exigindo mão-de-obra qualificada compatível com um maior valor adicionado per capita e, portanto, com salários mais altos —, os países ricos devem continuar a crescer de forma satisfatória no marco de uma economia global. O custo real é uma maior concentração do lucro a curto prazo, dado que inicialmente a remuneração dos trabalhadores menos qualificados sofreria um declínio relativo, e aumentaria somente se esses

trabalhadores passassem por um processo de qualificação inerente ao desenvolvimento centrado nas indústrias com mais conteúdo tecnológico (Bresser-Pereira 2009: 46).

Para Stuenkel (2010; 2012), do ponto de vista da competitividade global, China, Brasil e Índia destacam-se por suas capacidades de inovar, aumentar a produtividade econômica, e na produção de manufaturados de valor agregado. Todavia, segundo o autor, para que o ritmo de crescimento futuro destes países não fosse ameaçado, seria preciso que quantidades cada vez maiores de trabalhadores qualificados sejam incorporadas à força de trabalho destes países. Para que isto se torne realidade, dois caminhos são possíveis: uma expansão massiva dos sistemas educacionais, ou a adoção de uma política de imigração baseada nas competências necessárias para suprir as lacunas nacionais. Superficialmente, o autor pontua que China (1,3 bilhões), Índia (1,2 bilhões) e Brasil (207 milhões) parecem ter capital humano suficiente para promoverem o salto competitivo em algumas décadas. As economias de Índia e Brasil, entretanto, ainda patinam por não serem capazes de produzir/atrair em número suficiente os talentos altamente qualificados para satisfazerem as demandas de suas empresas. A China, em contraste, com um agressivo programa de formação de profissionais no exterior nos últimos vinte anos, que além de bolsas de estudo oferece garantias à incorporação ao mercado de trabalho, representa em 2018 30% de todos os estudantes estrangeiros nos EUA¹⁷.

O mercado de trabalho brasileiro e os desafios aos imigrantes qualificados

Durante a primeira década dos 2000, o Brasil teve de forte expansão econômica. Em valores monetários e constantes, o PIB passou de R\$ 2,6 trilhões em 2000, para R\$ 3,7 trilhões em 2010 — um crescimento de 42% (IBGE 2012). Tal pujança econômica atraiu argentinos para o setor financeiro do Sul e Sudeste, e paraguaios para os estados do Paraná e Mato Grosso do Sul (Uebel 2014). Neste sentido, Cavalcanti (2015) aponta que a demanda de imigração altamente qualificada serviu para atender tanto empresas privadas, quanto o setor público, através de programas como o *Ciência sem Fronteiras* e o *Mais Médicos*.

Os dados apresentados pelo Censo 2010 indicam que 268 mil imigrantes de 14 países chegaram ao Brasil, um aumento de 86% em relação ao registrado no Censo 2000 (ver Tabela 4). Todavia, deste total, 61% são de imigrantes brasileiros retornando ao país — o que corresponde a um aumento de 4,5% entre 1995/2000 e 2010. Em detalhe: dos 51.933 imigrantes que vieram dos Estados Unidos, 84,2% eram brasileiros; dos 41.417 imigrantes oriundos do Japão, 89,1% eram brasileiros. Ainda, entre os 15.753 imigrantes que vieram da Bolívia, 25% eram brasileiros (IBGE 2012).

Uebel (2014) argumenta que ações terroristas, os inúmeros conflitos em várias partes do globo e a crise econômica internacional a partir de 2007 contribuíram para a mudança nos fluxos migratórios internacionais, e tornaram o Brasil um destino favorável à imigração. O bom desempenho econômico brasileiro ao longo da primeira década do ano 2000, fez com que o país fosse visto como alternativa para profissionais vivendo em centros atingidos pelo desaceleramento econômico (como Portugal, Espanha, e alguns países sul-americanos). No que toca à distância dos conflitos internacionais, em especial do terrorismo transnacional, o

¹⁷Para os dados mais recentes ver Zhou (2018).

Brasil recebeu imigrantes do Reino Unido, Alemanha, Frana e Estados Unidos — entretanto, como mencionamos acima, muitos destes sˆo ou brasileiros emigrados, cidadˆos brasileiros com dupla nacionalidade, ou ainda descendentes daqueles que emigraram ao longo do século XX.

Tabela 4 — Estoque de estrangeiros no Brasil segundo país de nascimento (2000-2010)

País de Nascimento	2000		2010	
	N	%	N	%
Portugal	213,203	31.18	137,973	23.28
Japˆo	70,932	10.37	49,038	8.27
Itália	55,052	8.05	37,146	6.27
Espanha	43,604	6.38	30,723	5.18
Paraguai	28,822	4.21	39,222	6.62
Argentina	27,531	4.03	29,075	4.91
Uruguai	24,740	3.62	24,031	4.06
Bolívia	20,388	2.97	38,826	6.55
Alemanha	19,556	2.86	16,227	2.74
Outros países	180,022	26.33	190,349	32.12
Total	683,830	100	592,610	100

Fonte: IBGE (2000; 2012).

A dificuldade do estrangeiro em viver e trabalhar no país — que precisa da fora de trabalho, mas nˆo faz esforos suficientes para garantir os direitos e pleno exercício da cidadania do imigrante —, é o trao comum aos diversos tipos de fluxos migratórios que chegaram ao Brasil.

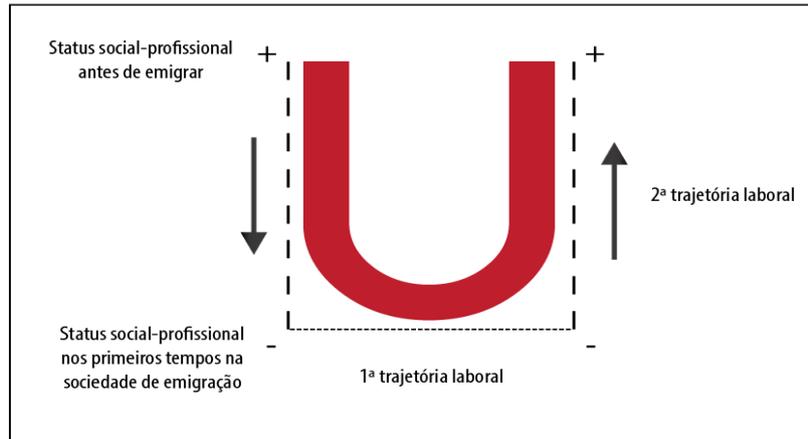
Cavalcanti (2015) argumenta que para explicar os fluxos recentes de imigraˆo qualificada no país   necessário analisar o mercado de trabalho, pois é nele que poderemos compreender a posiˆo social que eles ocupam e qual será a posiˆo de seus descendentes — ainda que seja apenas um recorte, dado que existem outros determinantes para a mobilidade humana. O autor problematiza a relaˆo entre a situaˆo de renda e atuaˆo profissional dos imigrantes em relaˆo a formaˆo acadêmica destes. A porcentagem de imigrantes com formaˆo superior e ensino médio completo está em torno de 38% e 30%, respectivamente. A renda destes imigrantes no Brasil, entretanto, nˆo corresponde à formaˆo que tiveram em seu país de origem. Entre 2011 e 2013 o número de imigrantes no mercado de trabalho formal cresceu 50,9%. Destes, mais da metade estava em idade produtiva — faixa etária entre 25 e 50 anos (Cavalcanti, 2015).

Em torno de 53% dos imigrantes¹⁸ recebem entre um e três salários mínimos. A populaˆo imigrante que recebe somente entre um e dois salários mínimos fica na casa dos 40%. Nesse sentido, uma parte significativa da populaˆo está exercendo trabalhos aquém das suas capacidades técnico-educacionais e, portanto, há indícios de inconsistência de status entre a populaˆo imigrante. Neste sentido, Chiswick e colegas (2005) propõem três modelos para explicar a inserˆo de imigrantes no mercado de trabalho do país receptor. O primeiro faz referência ao imigrante que possui posiˆo média em seu país de origem e perde essa posiˆo

¹⁸A referência é feita a todos os tipos de estrangeiros que possuem algum tipo de atividade remunerada no Brasil.

social no país destino, isto é, há um período de acomodação/adaptação, para que então ele/ela possa voltar à posição social de partida (Figura 1). De acordo com os autores, os fatores decisivos para que os imigrantes possam completar este ciclo são: tempo de residência; consolidação das redes sociais; aquisição de capital social e simbólico; regularização das autorizações de residência e, principalmente, as políticas públicas de inserção laboral dos imigrantes.

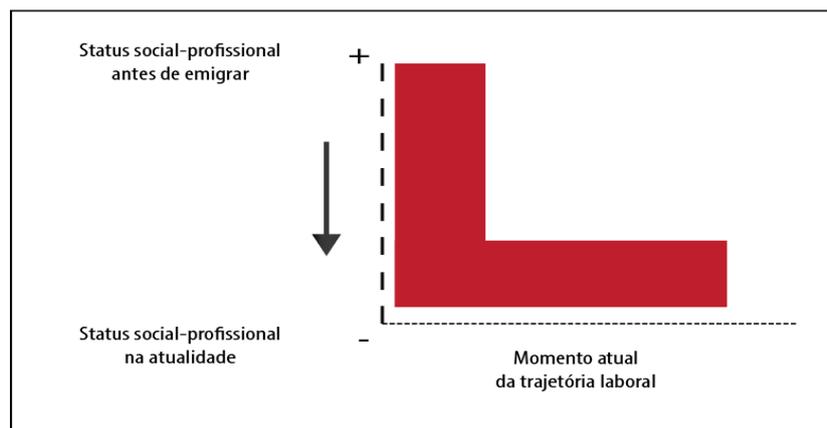
Figura 1 — Status Social-Profissional do Imigrante: Modelo 1



Fonte: Chiswick et al. (2005) e Cavalcanti (2015).

O segundo pode ser entendido como uma curva em L (Figura 2). O imigrante, por ter um tempo de permanência limitado no país-destino não completa a curva em U vista na Figura 1, isto é, perde sua posição social-profissional inicial e acaba por manter-se em posição inferior à que detinha anteriormente.

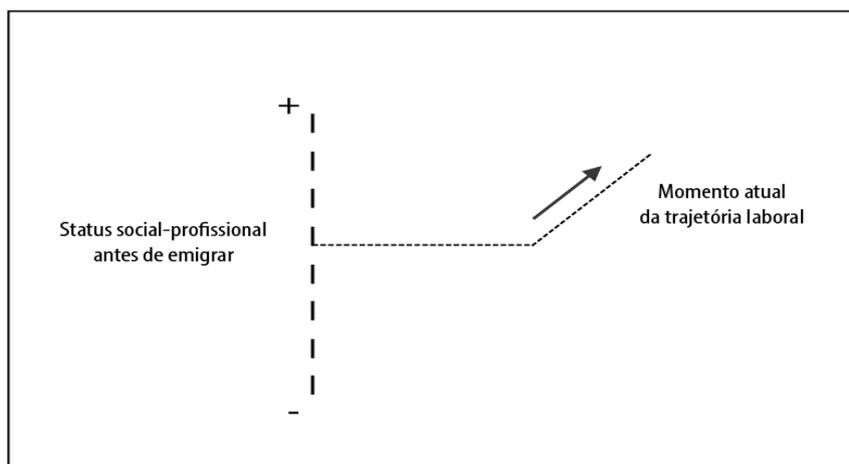
Figura 2 — Status Social-Profissional do Imigrante: Modelo 2



Fonte: Chiswick et al. (2005) e Cavalcanti (2015).

O terceiro ocorre com os imigrantes altamente qualificados, que geralmente se transferem de país a país como funcionários de empresas multinacionais ou em processos de drenagem de cérebros (bolsas de estudos e pesquisa, posições em organizações internacionais ou governos estrangeiros). A trajetória de assimilação destes é diagonal, isto é, saem de seu país com um status social-profissional mediano e crescem no país receptor, como se vê na Figura 03.

Figura 3 — Status Social-Profissional do Imigrante: Modelo 3



Fonte: Chiswick et al. (2005) e Cavalcanti (2015).

Cavalcanti (2015: 40) indica que as inconsistências entre o status *a priori* e *a posteriori* da população imigrante ocorrem, especialmente, nos casos de profissionais como médicos, dentistas, jornalistas, engenheiros que estão exercendo atividades profissionais aquém a sua formação como na construção, na indústria pesada, nos abatedouros de frangos e carnes. A Tabela 5 indica o nível de instrução dos imigrantes entre 2000 e 2010.

Tabela 5 — Imigrantes segundo nível de instrução no Brasil entre 2000-2010

Nível de Instrução	Anos	
	2000	2010
Total	683,836	592,591
Sem instrução e fundamental incompleto	302,615	226,279
Fundamental Completo e Médio incompleto	117,100	79,571
Médio completo e Superior incompleto	114,810	144,474
Superior Completo	149,311	139,910
Não determinado	0	2,357

Fonte: IBGE (2000, 2012).

Essa situação enfrentada pelos imigrantes pode ser explicada por uma classificação social do imigrante. Ainda que o imigrante possua alta qualificação, socialmente será considerado um trabalhador sem qualificação, pois o imigrante somente existe aos olhos do Estado a partir do momento que atravessa suas fronteiras. Em outras palavras, tudo o que antecede a realocação do indivíduo em outro contexto social é desconhecido, inclusive a sua formação e seus diplomas. A Tabela 6 mostra o aumento absoluto de imigrantes com nível médio completo ou superior incompleto. Os imigrantes com nível superior completo, embora tenham diminuído de volume, aumentaram sua participação relativa ao longo da década de 2000 (ver também Oliveira 2015)¹⁹.

¹⁹O Censo de 2000 não listava a categoria “não determinado”.

Tabela 6 – Imigrantes segundo grupos ocupacionais Brasil, 2000-2010

Grupos Ocupacionais	Anos	
	2000	2010
Total	283,216	265,080
Ocupação Mal definida	7,645	28,053
Diretores e gerentes	62,523	33,146
Profissionais das Ciências e intelectuais	54,311	62,132
Tec. E Prof. Nível médio	26,819	19,148
Trab. Apoio administrativo	11,945	8,288
Trab. Serviços e Vendedores	64,679	44,782
Trab. Qualif agrop. Caça	13,847	8,490
Trab. Qual. Oper. Artesão	33,073	18,698
Oper. Instal e máquinas	3,111	23,099
Ocup. Elementares	4,968	18,972
Membros forças armadas	295	272

Fonte: IBGE (2000, 2012).

Os números apresentados pela Tabela 7 indicam que há uma diminuição nas ocupações mais qualificadas, haja vista que as participações relativas nas camadas superiores e médias diminuem, e há um aumento da participação das camadas de cuja exigência de escolaridade é menor (Oliveira 2015; 2015a).

Tabela 7 – Imigrantes segundo posição na ocupação Brasil, 2000-2010

Posição na ocupação	Anos	
	2000	2010
Total	283,216	265,080
Emprego com carteira	70,503	77,486
Militar ou Emprego. Reg. Jur.	7,889	8,500
Emprego sem carteira	42,701	41,690
Conta própria	101,495	104,726
Empregador	53,338	27,763
Não remunerado	7,290	4,915

Fonte: IBGE (2000, 2012).

Entre 2000 e 2010, a posição de imigrantes empregadores reduziu-se pela metade. Imigrantes com emprego com registro, militares ou proprietários do próprio negócio tiveram um aumento considerável. Segundo Oliveira (2015), os resultados são relativos à inserção ocupacional daqueles profissionais — dado que houve redução de importância em cargos gerenciais. O fator positivo é a maior participação destes imigrantes no mercado formal de trabalho.

Atração de mão-de-obra qualificada e inserção econômica internacional

Em 2013, o Brasil ficou em 57º lugar no ranking de Capital Humano do Fórum Econômico Mundial. Em 2016, o Manpower Group apontou pela quarta vez consecutiva que o Brasil possui uma escassez de talentos (61%) nas áreas de engenharia, tecnologia da informação, gestão de processo e petróleo e gás. A pesquisa aponta como responsáveis pela escassez a falta de habilidade técnica e de candidatos qualificados — o que dificulta o preenchimento das vagas, que ficam meses em aberto.

No ranking de capital humano do WEF (2015), em uma escala de 1 a 7, o Brasil pontua com 3,58 e 3,87 com relação à capacidade brasileira de atração e retenção de talentos. Em relação à colaboração das universidades e empresas em pesquisa e desenvolvimento, o país recebe nota 3,80, e no ranking relativo à facilidade de começar negócios o Brasil ficou em 167º lugar (entre 189 países). Portanto, dado a lacuna educacional e a temporalidade necessária para mudanças neste campo, é evidente a necessidade da mão-de-obra especializada no país — a curto prazo está mão-de-obra deve ser estrangeira, caso o Brasil queira acompanhar o ritmo de crescimento e desenvolvimento econômico global.

Stuenkel (2015), ao defender que o Brasil precisa começar a atrair talentos internacionais urgentemente para o crescimento e desenvolvimento do país, argumenta de forma ingênua que o Brasil não tem um indício de xenofobia com os imigrantes. Também, que o Estado poderia absorver um milhão de imigrantes qualificados sem causar o desenvolvimento da xenofobia. Campos (2015) apresenta uma realidade diferente, na qual o imigrante é muitas vezes nocivo, indesejado e recebe tratamento preconceituoso pela mídia e elites brasileira desde o início dos fluxos imigratórios no país. O autor esquece das lições clássicas de Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, e da posição crítica de Jessé de Souza sobre as ideias de democracia racial e miscigenação positiva no país.

Para demonstrar o potencial da imigração ao longo da história, Stuenkel (2015) indica que 40% das grandes empresas dos Estados Unidos listadas no ranking anual da *Fortune 500* foram fundadas por imigrantes ou seus filhos — como Google, Apple, Colgate e IBM. A observação é legítima, mas ainda ingênua e distante da realidade brasileira. Neste contexto, Bresser-Pereira (2009) argumenta o crescimento econômico do país nas condições contemporâneas da globalização depende de investimentos em educação, desenvolvimento tecnológico e da acumulação de capital em máquinas e processos produtivos. Elementos que o Brasil não foi capaz de amalgamar ao longo dos últimos 50 anos, e se tornaram críticos desde ao final dos 2000s. Entre 2011 e 2017 a economia brasileira entrou em um período de declínio, experimentando retrocessos importantes em seu grau de complexidade e em participação na economia internacional. A pauta de exportações se deslocou ainda mais para bens primários. O trabalho qualificado — base de um aumento sustentável da renda — regrediu e a informalidade aumentou. O preço disso tem sido um ajuste para baixo na renda disponível nos próximos anos, independentemente de qual partido ocupe o Palácio do Planalto.

Do ponto de vista regional, não seria possível ampliar a importação de trabalhadores oriundos do Mercosul, Chile e Bolívia, que já mantêm um acordo de livre intercâmbio de mão-de-obra com o Brasil²⁰. Os

²⁰Os trabalhadores desses países podem trabalhar legalmente no Brasil sem precisar requisitar vistos no CNIg.

imigrantes advindos destes países passariam a competir com a mão-de-obra nacional. De fato, tais imigrantes seriam apenas uma alternativa aos setores intensivos em força de trabalho, dado que os salários pagos àqueles imigrantes são, em sua maior parte, inferiores aos pagos no Brasil²¹. Este ponto revela-se crucial para entender o motivo de o mercado de trabalho brasileiro ser tão protegido. Segundo a diretora do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça, Izaura Miranda, a política migratória brasileira não é restritiva, mas visa proteger o trabalhador nacional. Paulo Sérgio de Almeida, coordenador de Imigração do Ministério do Trabalho e Emprego, reitera tal afirmação ao indicar que a “mão-de-obra estrangeira não pode competir com a nacional” (Silva 2012).

Cavalcanti (2015) ressalta a importância das políticas públicas na inserção laboral para que os imigrantes não fiquem estagnados, com a possibilidade de já haver desde o início a ascensão em relação ao seu país de origem. A junção entre políticas que possam acomodar os imigrantes no mercado de trabalho formal, com a perspectiva dos direitos humanos, contribuirá de forma decisiva a consolidar a imigração como um ativo para o desenvolvimento do país, não somente do ponto de vista econômico, mas também cultural, social e político.

Para que tais efeitos sejam desenvolvidos no Brasil é necessário que haja a descentralização ao trato das questões migratórias em âmbito municipal/local, pois é onde ocorrem os primeiros atritos decorrentes das migrações. Além disso, se faz necessário um conjunto articulado de políticas, que deve ser capitaneado pela legislação federal. Siciliano destaca que é a ação no âmbito local é que deve “promover a inserção do imigrante no mercado de trabalho, para promover o diálogo intercultural, e que seja capaz de gerir a diversidade nos espaços públicos, ou mesmo de preparar os servidores públicos para lidar com cidadãos de origem estrangeira, conforme a necessidade de cada localidade.” (2013: 41). O país não possui políticas subnacionais que se destaquem e muitos dos programas de apoio aos imigrantes existentes não possuem autonomia para estabelecer diretrizes legais especiais — como a outorga de vistos — e acabam por concentrar-se na acomodação do imigrante.

Considerações Finais

O artigo demonstra por meio da revisão das políticas migratórias brasileiras, que não se pode esperar que a imigração seja utilizada como um projeto de ampliação/abertura do mercado de trabalho nacional, e como ferramenta de incremento de competitividade no mercado internacional.

Ainda que o histórico de assimilação e receptividade ao imigrante do país seja bom —em comparação a países europeus, por exemplo—, a política brasileira ainda vê o tema do imigrante (qualificado ou não) como problema de segurança nacional e tributa ao tradicional protecionismo econômico. A mentalidade brasileira, impressa nas políticas de imigração até as décadas de 1950 e 1960, ainda carregava o entendimento do estrangeiro como força de trabalho de baixo custo para substituir a mão-de-obra escrava ou mesmo de forma a suprir as lacunas impostas pelos baixos níveis educacionais da população brasileira.

²¹O que poderia aumentar ainda mais a falta de complementaridade das economias da região e impor pressões à desintegração regional (Chagas-Bastos 2015a).

As diferenças existentes nos níveis de renda e as atividades desempenhadas pelos imigrantes, do fluxo migratório contemporâneo em direção ao Brasil, permitem inferir que estes se encontram aquém do nível de educação formal que os mesmos possuem. Se unir o viés de segurança nacional internalizado pela legislação sobre imigração no Brasil, mais as dificuldades formais e não-formais impostas por outros órgãos da burocracia estatal, se obterá a explicação para a baixa atratividade de imigrantes altamente qualificados ao mercado brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ALENCASTRO, Luiz Felipe de. Escravos e proletários. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 21, pp. 30-56, 1988.
- AMORIM, Celso. **Teerã, Ramalá e Doha - Memórias da Política Externa Ativa e Altiva**. Rio de Janeiro: Benvirá, 2015.
- ANDENA, Emerson. 2013. **Transformações da Legislação Imigratória Brasileira: Os (des)caminhos rumo aos direitos humanos**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015.
- ARAÚJO, Luísa, Rodrigues, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 83, pp. 11-35, 2017.
- BEIGUELMAN, Paula. **A formação do povo no complexo cafeeiro**. 3.ed. São Paulo: Edusp, 2005.
- BRASIL. DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL. **Pedido n. 6543/2018 da Lei de Acesso à Informação**. Brasília, DF: 2018.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Proposta de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2014.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Conselho Nacional de Imigração (CNIg). **Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante**. 12 de maio, 2010.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 13.445**. 24 mai. 2017. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 6.815**. 19 ago. 1980. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1980.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 6.964**. 09 dez. 1981. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1981.
- BRASIL. SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 2516, de 2015**. 04 ago. 2015.
- BURGES, Sean W. **Brazil in the world: the international relations of a South American giant**. Manchester: Manchester University Press, 2017.
- CAMPOS, Gustavo Barreto de. **Dois Séculos de Imigração no Brasil — A Construção da Imagem e Papel Social dos Estrangeiros pela Imprensa entre 1808 e 2015**. Tese de Doutorado. Escola de Comunicação. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015.

- CAVALCANTI, Leonardo, Oliveira, Antônio Tadeu e Araújo, Dina. **A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. Relatório Anual 2016**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2016.
- CAVALCANTI, Leonardo, Oliveira, Antônio Tadeu, Tonhati, Tânia e Dutra, Delia. **A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. Relatório Anual 2015**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2015.
- CAVALCANTI, Leonardo. Imigração e Mercado de Trabalho no Brasil: Características e Tendências. **Périplos. Revista de Pesquisa sobre Migrações**, v. 1, n. 2, pp. 35-47, 2015.
- CERVO, Amado. **Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- CHAGAS-BASTOS, Fabrício H. **Modelos de Inserção Internacional na América Latina do início do século XXI (1990-2014): Uma análise comparativa de Brasil e México**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina (PROLAM). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015.
- CHAGAS-BASTOS, Fabrício H. Notas conceituais sobre o regionalismo latino-americano rumo à segunda década do século XXI. **Conjuntura Internacional**, v. 12, n. 2, pp. 134-140, 2015a.
- CHAGAS-BASTOS, Fabrício H. Recognition and Status in World Politics: A Southern Perspective. **University of Copenhagen. Department of Political Science — Max Weber Seminar Series**, 17 novembro 2017.
- CHISWICK, Barry, Liang Lee, Yew, Miller, Paul. A Longitudinal Analysis of Immigrant Occupational Mobility: A Test of the Immigrant Assimilation Hypothesis. **The International Migration Review**, v. 39, n. 2, pp. 332-353, 2005.
- COSTA, Emília Viotti da. **Da Monarquia à República: momentos decisivos**. São Paulo: Unesp, 1999.
- DERMATINI, Zeila. Immigration in Brazil: The Insertion of Different Groups. in: Segal, Uma, Elliott, Doreen e Mayadas, Nazneen (eds.). **Immigration Worldwide: Policies, Practices, and Trends**. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- DOMENICONI, Joice, Baeninger, Rosana. A dinâmica da migração internacional qualificada para o estado de São Paulo no século XXI: os espaços da migração dos “trabalhadores do conhecimento”. **Cadernos Metrôpole**, v. 19, n. 40, pp. 749-775, 2017.
- DOMENICONI, Joice, Baeninger, Rosana. A imigração internacional recente de “trabalhadores do conhecimento” do Mercosul para o Brasil. **Revista Latinoamericana de Población**, v. 19, n. 10, pp. 57-82, 2016.
- FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13.ed. São Paulo: Edusp, 2010.
- FRIEDMAN, Thomas. **The Lexus and Olive Tree: understanding globalization**. New York, NY: Farrar, Straus, and Giroux, 1999.

- GREMAUD, Amaury, Vasconcellos, M. A., Toneto Jr., R. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- HALL, Michael. Imigrantes na cidade de São Paulo. In: Porta, Paula (Org.). **História da Cidade de São Paulo: a cidade na primeira metade do Século XX**. v. 3. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- INSTITUO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010. Resultados gerais da amostra**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Brasil: 500 anos de povoamento**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Apêndice: Estatísticas de povoamento, p. 225.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Tendências Demográficas: Uma análise da população com base nos resultados dos Censos Demográficos 1940 e 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.
- JONES, C. O. **An Introduction to the Study of Public Policy**. 3.ed. Monterey, CA: Brooks Cole Publishing, 1984.
- LAMOUNIER, Maria Lúcia. Agricultura e mercado de trabalho: trabalhadores brasileiros livres nas fazendas de café e na construção de ferrovias em São Paulo, 1850-1890. **Estudos Econômicos**, v. 37, n. 2, pp. 353-372, 2007.
- LASSWELL, Harold D. **The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis**. College Park, MD: University of Maryland Press, 1956.
- MANPOWER GROUP. **Pesquisa sobre Escassez de Talentos 2016**. São Paulo: 2016.
- MARTINE, George. A globalização inacabada — As migrações internacionais e pobreza no século 21. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 3, pp. 3-22, 2005.
- MENDES, José. Desígnios da Lei de Terras: imigração, escravismo e propriedade fundiária no Brasil Império. **Cadernos CRH**, v. 22, n. 55, pp.173-184, 2009.
- MINNS, John, Bradley, Kieran e Chagas-Bastos, Fabrcio H. Australia's Refugee Policy: Not a Model for the World. **International Studies**, v. 55, n. 1, pp. 1-21, 2018.
- OLIVEIRA, Antônio Tadeu de. Migrações Internacionais e Políticas Migratórias no Brasil. *Revista Migrações Internacionais*. **Périplos. Revista de Pesquisa sobre Migrações**, v. 1, n. 3, pp. 252-279, 2015.
- OLIVEIRA, Antônio Tadeu de. O perfil geral dos imigrantes no Brasil a partir dos censos demográficos 2000 e 2010. **Périplos. Revista de Pesquisa sobre Migrações**, v. 1, n. 2, pp. 48-73, 2015a.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD)/Eurostat. **Measurement of Scientific and Technological Activities: Manual on the Measurement of Human Resources Devoted to S&T — Canberra Manual**. Paris: OECD Publishing, 1995.
- PALERMO, Gabrielle, Oliveira, Antônio Tadeu, Lopes, Jaqueline. Conceitos e Notas metodológicas — CGIg/CNIg, RAIS, Censo Demográfico (IBGE). **Périplos. Revista de Pesquisa sobre Migrações**, v. 1, n. 2, pp. 9-34, 2015.

- PATARRA, Neide, Baeninger, Rosana. Migrações Internacionais, Globalização e Blocos de Integração Econômica — Brasil no Mercosul. **Congresso da Associação Latino-Americana de População (ALAP)**, 2004.
- PATARRA, Neide. Migrações Internacionais de e para o Brasil Contemporâneo: Volumes, fluxos, significados e políticas. **São Paulo em Perspectiva**, v.19, n. 3, pp. 23-33, 2005.
- PEIXOTO, João. The International Mobility of Highly Skilled Workers in Transnational Corporations: The Macro and Micro Factors of the Organizational Migration of Cadres. **International Migration Review**, v. 35, n. 4, pp. 1030-1053, 2001.
- REIS, Rossana. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 1, pp. 47-69, 2011.
- SAXENIAN, A. Brain circulation: how high-skill immigration makes everyone better off. **The Brookings Review**, v. 20, n. 1, pp. 28-31, 2002.
- SICILIANO, André Luiz. **A Política migratória brasileira: Limites e desafios**. Dissertação de Mestrado. Instituto de Relações Internacionais. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.
- SILVA, Maria Gizele. Política de imigração afasta presença estrangeira no Brasil. **Gazeta do Povo** [online], 24 jan. 2012. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/politica-de-imigracao-afasta-presenca-estrangeira-no-brasil-76o8p70dm564qbt3v4o7mifym>
- STUENKEL, Oliver. China, India, Brazil and the Global Fight for Talents. **Post Western World** [online], 18 set. 2010. Disponível em: www.postwesternworld.com/2010/09/18/china-india-brazil-and-the-global-fight-for-talents/
- STUENKEL, Oliver. Fight for Talents among the BRICS set to Intensify. **Post Western World** [online], 8 fev. 2012. Disponível em: www.postwesternworld.com/2012/02/08/fight-for-talents-among-the-brics-set-to-intensify/
- STUENKEL, Oliver. How Brazil Loses the Battle for International Talent. **Post Western World** [online], 11 maio 2015. Disponível em: www.postwesternworld.com/2015/05/11/brazil-international-talent/
- UEBEL, Roberto. Brazilian Dream: A inserção estratégica do Brasil na América Latina como fator de atração dos fluxos migratórios em massa nas primeiras décadas do século XXI. **5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais**, 2015.
- UEBEL, Roberto. Perfil das imigrações para o Brasil nos censos de 2000 e 2010: uma análise cartográfica temática. **VI Congresso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales**, 2014.
- WORLD ECONOMIC FORUM (WEF). **The Business Case for Migration**. Geneva: World Economic Forum, 2013.
- WORLD ECONOMIC FORUM (WEF). **The Human Capital Report 2015: Employment, Skills and Human Capital Global Challenge Insight Report**. Geneva: World Economic Forum, 2015.
- ZHOU, Youyou. The impact of Chinese students in the US, charted and mapped. **Quartz** [online], 3 out. 2018. Disponível em: <https://qz.com/1410768/the-number-of-chinese-students-in-the-us-charted-and-mapped/>

ZOLBERG, Aristide. **A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America**. New York: Russell Sage Foundation, 2006.

ZOLBERG, Aristide. Changing Sovereignty Games and International Migration. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, v. 2, n. 1, pp. 153-170, 1994.

*Recebido em 24 de agosto de 2018.
Aprovado em 30 de outubro de 2018.*

RESUMO

O artigo revisa as mudanças no marco regulatório de política de imigração (Estatuto do Estrangeiro e a Lei de Imigração), apresentando os desafios enfrentados pelos migrantes qualificados no Brasil. A legislação brasileira não considera a atração destes profissionais, bem como as contribuições estratégicas à economia e à inserção internacional do país que podem proporcionar.

Palavras-chave: Migração internacional; Brasil; Imigração qualificada; Estatuto do Estrangeiro; Lei de Imigração.

ABSTRACT

The article reviews the changes in the Immigration Legal framework [*Estatuto do Estrangeiro and Lei de Imigração*] to present the challenges faced by qualified migrants in Brazil. Brazilian legal framework overviews the attraction of those professionals, and the strategic contributions to the economy and the country's international insertion they could make.

Key-words: International migration; Brazil; Qualified immigration; Estatuto do Estrangeiro. Lei de Imigração.

RETOMADA DAS RELAÇÕES ENTRE EUA E CUBA: UMA ANÁLISE DO PAPEL DE GRUPOS DE INTERESSE DOMÉSTICOS NA ATUAL MUDANÇA DAS DIRETRIZES DA POLÍTICA EXTERNA ESTADUNIDENSE

Resumption of US-Cuba Relations: an analysis of the role of domestic interest groups in the current shift in US foreign policy guidelines

Thaís Vieira de Paula¹

Marina Oliveira Vieira dos Santos²

Thábata Dias Meireles Costa³

Introdução

A retomada das relações entre Estados Unidos e Cuba pode ter sido resultado do jogo estratégico influenciado pelos atores domésticos estadunidenses. Analisando sob a perspectiva teórica do institucionalismo neoliberal, busca-se responder: Como se deu o processo de mudança da política externa estadunidense para com Cuba no governo de Barack Obama a partir da atuação de grupos de interesse domésticos? A partir deste questionamento, parte-se do pressuposto de que, ao tomar a decisão de reaproximação com Cuba, o ex-presidente Obama não só procedeu de forma a defender sua posição de governo e a atender as orientações mais gerais indicadas pela população e pela sociedade internacional, mas também agiu para que seu país futuramente pudesse também se beneficiar com a reaproximação.

Dado o que foi exposto acima, o objetivo geral deste trabalho é analisar os embates entre os diferentes grupos de pressão doméstica estadunidense acerca da política com Cuba no governo de Obama e o processo histórico de reaproximação entre os dois países. Assim, seguido pelos objetivos específicos analisa-se as relações entre EUA e Cuba e o desdobramento da política externa estadunidense direcionada à ilha ao longo

¹Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisa gênero, feminismo, feminismo decolonial, América Latina, movimentos sociais e movimentos indígenas andinos. Email: thaisvieirari@gmail.com

²Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2016). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Política Internacional. Email: marinaovds@gmail.com

³Graduada em Relações Internacionais pela PUC Minas. Trabalhou como estagiária no setor de projetos e financeiro no Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados também em Belo Horizonte. Email: thabatadias.costa@gmail.com

do tempo; identifica-se os principais grupos de interesse domésticos que atuam no embate acerca da política externa estadunidense com Cuba e o papel que eles exercem; analisa-se também o papel exercido pelo governo Obama na questão da mudança da política externa para Cuba e como este fato encoraja os atores domésticos a pressionarem o Congresso favorecendo uma possível reaproximação plena, abrindo espaço ao recente processo de reestabelecimento das relações diplomáticas busca-se entender como se explica o diálogo entre grupos domésticos e a política externa.

Com a finalidade de se chegar ao objetivo do artigo, fora realizada uma ampla análise documental, a começar por uma pesquisa bibliográfica, a partir do estudo e da análise de conteúdo de várias fontes secundárias e primárias, de livros, artigos científicos, periódicos, entre outros meios que possam ser relevantes a esta pesquisa, recorrendo ao estudo direto em fontes científicas. Avaliando as interpretações, argumentos e conclusões de diversos autores competentes ao tema.

A pesquisa documental fora utilizada, para buscar informações em documentos primários tais como, reportagens, relatórios do governo e cartas oficiais. Desta forma, realizar-se-á um estudo de caso, uma vez que, o artigo tem como pretensão discorrer de forma mais abrangente o papel dos grupos de interesse domésticos na atual mudança das diretrizes da política estadunidense para Cuba.

Análise da atuação de grupos domésticos segundo o institucionalismo neoliberal

A fim de se explicar as influências de grupos de interesse domésticos na política externa de um país, esta análise fora realizada a partir da vertente teórica do institucionalismo neoliberal das relações internacionais. Baseando-se também nas ideias de importantes autores pluralistas das Relações Internacionais e da Política Externa tais como Helen Milner (1997) e Christopher Hill (2003) para elucidar melhor o tema central deste artigo.

A consciência da importância dos atores domésticos para a formulação de uma agenda de política externa, explica Keohane (1996) faz com que as decisões das instituições políticas sejam moldadas a partir dessas preferências. Assim, a agenda é estabelecida de maneira que as demandas de determinados grupos são atendidas, bem como são oferecidas vantagens a outros grupos determinados, deixando em evidência, segundo Putnam (1998) como as minorias no interior de cada governo contribuem em nível doméstico para o desenvolvimento de uma política internacional.

Segundo Putnam (1988), para que as políticas sejam atingidas, o poder das minorias no interior de cada governo colabora no nível doméstico a política requerida a nível internacional. Para o autor “[...] a força do Estado é a variável-chave para o interesse” (PUTNAM, 1988, p.432, tradução nossa)⁴ e a estrutura do Estado é constituída pelas relevâncias domésticas da política externa e das relações internacionais devem ressaltar a luta política, são eles: os partidos políticos, as classes sociais, os grupos de interesse, os legisladores e também a opinião pública, não envolvendo somente o poder executivo. Todos estes atores têm grande importância na

⁴[...] “State strength” as the key variable of interest.

intervenção das pressões domésticas e internacionais, devido a estarem presentes nos dois níveis de análise. Putnam (1988) esclarece que

A luta política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazerem as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, enquanto seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos. (PUTNAM, 1988, p.434, tradução nossa).⁵

Tal dinâmica dos jogos de dois níveis é bastante relevante em Estados democráticos, em que os canais de preferências no âmbito doméstico garantem o acesso para o nível de tomada de decisão sobre a política internacional. A pluralidade de atores e interesses decorre do fato de que tanto a ordem internacional como a doméstica, apesar das desigualdades e diferenças que conformam suas estruturas, deixam em aberto vários espaços para a ação política (MILANI, PINHEIRO, 2013). Este fato é essencial pois proporciona uma maior participação de diferentes grupos domésticos nas decisões da política externa, o que é notório nos Estados Unidos onde existe tamanha pluralidade da agenda e de atores.

Os grupos de interesse domésticos possuem distintas ideologias, visam alcançar seus objetivos mais urgentes ao pressionarem o governo, exercem uma forte influência nas diretrizes da política externa. No caso da política estadunidense para Cuba, o papel desses grupos tornou-se especialmente relevante a partir do primeiro mandato do ex-presidente Barack Obama (2008-2012), quando discussões acerca de uma possível revisão das diretrizes de relacionamento com a ilha tornaram-se um assunto na agenda do governo.

De acordo com Milner e Tingley (2015), existe uma preocupação com o poder em política externa no governo presidencialista dos Estados Unidos, devido ao fato de influenciar toda a política do país. A política doméstica é essencial para a manutenção da política internacional, pois a capacidade do presidente de angariar recursos para a política externa é importante para manter a posição que o país possui.

A ideia de pluralismo político - pluralidade de atores e de Estados pluralistas - é relevante à esta discussão. Segundo Morelli (2007), o pluralismo político parte da concepção de que existem, além do Estado, outros atores interdependentes que também são relevantes para a tomada de decisão na política externa de determinado país. A teoria pluralista se opõe à tendência de unificação do poder e é este o tema abordado pelos atores citados neste artigo, que acreditam que tais forças exercidas por diversos grupos têm a capacidade de moldar a política externa. Esta diversidade de atores que atuam influenciando a tomada de decisão também é característica central de uma poliarquia.⁶

⁵The politics of many international negotiations can usefully be conceived as a two-level game. At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependence, yet sovereign.

⁶Robert Dahl define uma poliarquia como sendo "regimes, relativamente democratizados, que foram liberalizados e popularizados, de forma considerável são inclusivos e abertos à contestação pública". Para Christopher Hill (2003) uma poliarquia se traduz tanto na liberdade aos atores individuais e em uma rede de atividades comuns, nas quais os governos, bem como os grupos de interesse atuam.

Helen Milner (1997), analisa os interesses dos grupos privados, dos políticos, e de servidores públicos. Os Estados deixam de ser os principais atores na tomada de decisão, abrindo espaço para legisladores e grupos domésticos, onde estes tornam-se importantes agentes e faz com que a suposição do Estado como ator unitário seja desconsiderada. O que Milner (1997) tem como objetivo esclarecer é o fato de o Estado não pode ser considerado um ator unitário e um *decision-maker* isolado, uma vez que suas decisões de política externa não são independentes de suas decisões de política doméstica. E esta está intimamente ligada às preferências, interesses e negociações dos grupos de pressão interna. Assim, faz-se importante entender que a política externa de um Estado não se mantém isolada de sua política doméstica.

Não há em democracias, um poder em que um único ator ou um grupo específico toma suas decisões ainda que esteja em posição de privilégio na hierarquia, como é defendido pela corrente realista das Relações Internacionais com o Estado unitário, e sim existe uma poliarquia, em que os atores com preferências diversas participam do processo decisório, influenciando de maneiras distintas. Desta forma, é imprescindível entender o peso político de todos os atores envolvidos, para compreender a formação das preferências do Estado na decisão da política externa (MILNER, 1997). Em um Estado poliárquico é permitido a participação de vários atores domésticos que influenciam a tomada de decisão na política externa, de forma a defender seus interesses e atingir seus objetivos.

De acordo com Milner (1997), as instituições políticas domésticas demonstram como o poder sobre as decisões gera mudanças entre os atores nacionais. Por esse motivo a relações institucional entre o poder executivo e legislativo em democracias mostra-se de suma importância para entender o lado interno e o lado externo da cooperação. Isso fica evidente quando os papéis dos poderes executivo e legislativo estão claros e assim, o executivo assume o papel de negociador internacional enquanto fica a cargo do poder legislativo fica responsável por analisar a viabilidade desses acordos.

Nos Estados em que o sistema de governo é a democracia representativa, os interesses dos eleitores refletem em suas escolhas de candidatos. Como consequências, líderes dos poderes executivos buscam apoio de grupos de interesse para se manterem no poder e conquistar possíveis reeleições. Isso faz com que o poder executivo seja pautado na preocupação em maximizar suas chances de reeleição e isso o torna dependente tanto da economia quanto do apoio de grupos de interesse-chave que ajudam a moldar as promessas de política externa desenvolvidas por esse poder. (MILNER, 1997).

O papel do legislativo também ganha importância na análise da autora, uma vez que são considerados os atores coesos e racionais. Para tanto, o equilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo depende do controle exercido em relação aos principais elementos do processo legislativo. Evidencia-se, dessa maneira, que quanto mais controle um determinado ator possui, maior será a chance de implementar suas preferências no sentido de construir uma determinada política. (MILNER, 1997).

Nos sistemas presidencialistas a definição da agenda de política externa fica a cargo do Executivo. Contudo, quando a influência do Legislativo sobre o Executivo se altera, isto pode configurar uma ao legislativo uma influência significativa a ponto de permiti-lo modificar projetos e propostas. Assim, quando

estes poderes estão em desequilíbrio torna-se comum para o executivo propor aos eleitores referendos que poderão contribuir na direção de um consenso a respeito da tomada de decisão. (MILNER, 1997).

As mudanças nos procedimentos de ratificação e distribuição de poderes entre o Executivo e o Legislativo tem consequências importantes para os termos de acordos e cooperações internacionais. Se a preferência dos atores domésticos se diferencia no que tange a política, suas preferências em relação às instituições também podem ser diferentes, causando impasses na ratificação de acordos internacionais propostos pelo poder executivo. (MILNER, 1997).

Mostra-se oportuno ressaltar que grupos de interesse possuem diferentes ideologias políticas, e essas ideologias são manifestadas nas pressões exercidas para com o legislativo e o executivo no intuito de alcançar seus objetivos, e o poderes podem ou não estar alinhados entre si no que desrespeita essas ideologias políticas que permeiam o interesse dos grupos de interesse. Assim, quando Hill (2003) aponta a diversidade com que o ambiente de política doméstica é formado, deve ficar claro que as ideologias dos diferentes grupos de interesse perpassam por suas demandas e decisões que são emitidas por esses grupos.

No contexto das relações entre Estados Unidos e Cuba, o presidente Obama obteve sucesso com sua política e no processo da retomada das relações diplomáticas lidou com constrangimentos oriundos de partidos políticos, da burocracia, de governos de Estado – destacando o Estado da Flórida – e do Congresso estadunidense que mantém o poder de flexibilizar as sanções e de suspender o embargo econômico que culminará na reaproximação pela das relações bilaterais, e permitia a abertura de Cuba a novos parceiros mundiais, o que é benéfico para o desenvolvimento da ilha e também para diversos setores estadunidenses interessados.

A partir da existência da interação entre os níveis nacional e externo tem-se a luta política que é concebida como um jogo de dois níveis, onde no nível doméstico, os grupos perseguem seus interesses, pressionando o governo a fim de atingir políticas favoráveis aos seus objetivos onde suas preferências garantem o acesso para o nível da tomada de decisão sobre a política externa. E no nível internacional os governos buscam maximizar sua capacidade de atender as pressões domésticas.

Desdobramentos da política externa estadunidense para Cuba

Para compreender a atual situação entre EUA e Cuba, é preciso, entender e conhecer os seus históricos ao longo dos anos, em especial após a Revolução Cubana, período em que os países aprofundam suas discordâncias. O desafio de conquistar uma mudança social com crescimento econômico simultâneo foi lançado por Fidel Castro ao derrubar o regime de Fulgêncio Batista, a mudança consistiu na decisão de adotar o comunismo, uma decisão reforçada pela hostilidade que os Estados Unidos trataram o novo regime (LOHBAUER, 2005).

Na década de 1960, as relações entre o novo governo revolucionário cubano liderado por Fidel Castro e os EUA entraram em acelerada deterioração, um processo cujo ponto culminante seria a expulsão de Cuba da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1962. Por detrás do antagonismo entre os dois países, se encontrava a decisão do governo cubano de tomar uma série de medidas nos campos econômicos e social que

atingiram diretamente os interesses econômicos estadunidenses na ilha. Estava, sobretudo, a aproximação econômico-militar de Cuba e URSS foi concretizada durante a visita do vice-presidente soviético Anastase Mikoyan a Havana (SILVA, 1992).

No início da década de 1960, o governo de Cuba fez um acordo comercial com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), onde o lado soviético se responsabilizaria pela compra de açúcar e outros bens de Cuba para poder abastecer a ilha de petróleo bruto. Vendo este acordo como uma ameaça, os EUA reduziram as importações de açúcar mascavo de Cuba em 700 mil toneladas, de acordo com a Lei do Açúcar. As empresas de petróleo estadunidenses em Cuba, seguindo o conselho do Departamento de Estado dos EUA, suspenderam a refinação de petróleo que era importado da União Soviética. Para conter isso, Fidel Castro nacionalizou todas as empresas de refinaria americana que se estabeleceram em território cubano (HUFBAUER et al. 2011).

A aproximação de Cuba e URSS representava um desafio para os EUA, na medida em que abria a possibilidade de um país pertencente à esfera de influência americana e situado geograficamente em uma área vital para a sua segurança, o Caribe, passar à órbita soviética (SILVA, 1992). Os laços diplomáticos foram rompidos no ano de 1961, e o governo estadunidense se empenhou nas operações secretas para derrubar o regime de Fidel Castro. Em abril do mesmo ano ocorreu a invasão da Baía dos Porcos, que foi uma tentativa fracassada de exilados cubanos treinados pela Agência Central de Inteligência dos EUA (CIA), para derrubar a Revolução (GOTT, 2006).

Após o fracasso dos EUA em atacar ilha, Castro utilizou seu discurso para atrair adeptos a sua causa, e de imediato o então primeiro ministro da União Soviética, Nikita Krushev, enviou uma mensagem para o presidente estadunidense, John F. Kennedy, a respeito do seu apoio a Fidel Castro, “nós daremos ao povo cubano e ao seu governo toda a assistência necessária para desbaratar o ataque armado contra Cuba” (KRUSCHEV apud GOTT, 2006, p.222). Segundo Gaddis (2007):

Krushev planeava as instalações dos mísseis sobretudo como um esforço, por muito improvável que isso possa parecer, para espalhar a revolução por toda a América Latina. Ele e os seus conselheiros tinham ficado surpreendidos, mas depois entusiasmados e por fim radiantes, quando uma revolta marxista-leninista tomara sozinha o poder em Cuba, sem todas as insistências e empurrões que os Soviéticos empregaram para instalar os regimes comunistas no Leste Europeu. (GADDIS, 2007, p.85).

A partir do suporte da URSS, fora feito um acordo secreto que permitia ao lado soviético construir uma base de mísseis na ilha. O plano fora descoberto pelos EUA em 1962, que concedeu um impasse de quatorze dias e impôs um bloqueio naval ao redor da ilha. A crise dos mísseis em Cuba teve seu fim com um acordo feito pelo então presidente John F. Kennedy exigindo a destruição dos locais onde estariam os mísseis. Após os acontecimentos do início dos anos 60, o embargo (isolamento econômico e diplomático) tornou-se a principal arma da política estadunidense para com Cuba, mesmo após a queda do bloco soviético nos anos 1990 (LEE; RENWICK; MCBRIDE, 2016).

Para concretizar o embargo foram tomadas algumas decisões para que se cumprisse com o que havia sido determinado, então no início da década de 60 os EUA começaram a restringir viagens para a ilha, já que

Cuba havia se proclamado como um país comunista e firmado uma aliança com a URSS. Em agosto de 1962, o congresso americano criou a Lei de Assistência Externa, onde constava a restrição de ajuda a qualquer país que fornecesse assistência ao governo cubano (HUFBAUER et al. 2011).

Entre os anos de 1961 a 1965, houve pelo menos oito planos para o assassinato do presidente cubano Fidel Castro, planejados pela CIA e reconhecido pela Comissão Church⁷, a primeira, em 1961, fazia parte do plano Mongoose⁸. As outras tentativas ocorreram ao longo dos quatro anos seguintes e foram utilizadas as mais diversas armas, como fuzis, pílulas mortais, canetas envenenadas entre outros métodos (HAUBRICH, 2009).

No governo de Jimmy Carter, em 1977 fora proposto um acordo de pesca com Cuba e um afrouxamento das restrições de viagens para o país. Observa-se em seu governo a formulação de medidas de abertura, mais flexíveis em relação ao embargo, o que se mostrou contrário ao governo sucessor de Ronald Reagan, este que consolidou ainda mais o embargo econômico, banindo até viagens turísticas a Cuba, em 1982 (HUFBAUER et al. 2011).

Com o intuito de se reaproximar dos EUA, Fidel Castro, em 1989 ofereceu uma cooperação no combate ao tráfico de drogas e a outros assuntos de interesses mútuos. O então presidente da época, George H. W. Bush, até discutia a possibilidade de normalizar as relações com Cuba, porém, para ele era necessário haver uma reforma no sistema político cubano e o país teria que acabar com os abusos dos direitos humanos causados pelo governo de Castro (HUFBAUER et al. 2011).

No ano de 1992, o Congresso estadunidense, aprovou a Lei da Democracia Cubana, também conhecida como Lei Torricelli⁹. Com o declínio mundial do comunismo e a grande diminuição da assistência financeira da URSS para Cuba, os EUA viram que o governo de Castro estava se tornando politicamente vulnerável, por conta disso o presidente Bush decidiu reforçar o embargo sobre Cuba. A lei da Democracia Cubana tinha como objetivo buscar uma transição pacífica de Cuba para a democracia, aplicando várias sanções sobre o governo de Castro (WONG, 1994).

A Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) votou pela primeira vez em 1992, a favor da suspensão das penalidades do embargo estadunidense sobre Cuba, mas Israel e Romênia apoiaram os estadunidenses na sustentação do embargo. A partir disso, as pressões internas e externas sofridas pelos EUA para suspender o embargo aumentaram cada vez mais (HUFBAUER et al. 2011).

Em 1994, Bill Clinton surge com um mecanismo de diplomacia presidencial conhecido como Cúpulas das Américas. Fora posto como um dos pré-requisitos dos encontros a não participação de Cuba, sob a alegação de que se trata do único governo não democrático do hemisfério (AYERBE, 2015).

⁷Foi uma comissão de inquérito criada no Senado dos EUA em 1975, com o objetivo de publicar informações de formação, operações e abusos de agências de inteligência dos EUA (CHURCH..., 2014).

⁸O plano Mongoose foi comandado pelo presidente estadunidense, John F. Kennedy, e esta operação tinha como objetivo sabotar o governo comunista que se propagava em Cuba (LANSDALE, 1998).

⁹A Lei Torricelli foi proposta por Robert Torricelli em 1992, um democrata de Nova Jersey, estado que havia extensa população cubano-americana. Os principais objetivos desta lei assinada por George H. W. Bush, eram empresas subsidiárias de firmas norte-americanas seriam vetadas de comercializar com Cuba, e embarcações estrangeiras que adentrassem em portos cubanos ficariam proibidos de carregar ou descarregar em portos estadunidenses pelo período de um semestre. Já o segundo capítulo da lei trabalhava com uma questão mais democrática (GOTT, 2006).

Em 1996, dois aviões Cessna de pequeno porte que pertenciam ao grupo de exilados cubano-americanos nomeados de “Irmãos para o Resgate”¹⁰ foram derrubados pela força aérea cubana. Os quatro tripulantes morreram e Cuba alegou que esses aviões estavam invadindo o seu espaço aéreo, e por esse motivo o acontecido era de comprometimento dos pilotos, pois avisos tinham sido dados com antecedência caso o grupo continuasse a invadir o espaço aéreo da ilha (GOTT, 2006).

O então presidente Clinton condenou a ação cubana e comprometeu-se a chegar a um acordo com o Congresso estadunidense sobre a Lei Helms-Burton¹¹. Em março do mesmo ano, a Lei é aprovada pelo senado estadunidense e tinha como objetivo consolidar ainda mais o embargo econômico (HUFBAUER et al. 2011). Com o progresso de George W. Bush diante da presidência dos EUA, houve um aumento na adversidade para com Cuba, pois a partir deste momento não haveria mais conciliações com a ilha. Além disso, a fidelidade dos votos dos cubano-americanos no estado da Flórida faz com que a política de Bush não tenha transigência (FERREIRA, 2006).

A situação piorou devido aos atentados de 11 de setembro, com isso o governo continuou insultuoso, endurecendo assim o discurso frente Cuba, acusando-a de patrocinar o terrorismo. A argumentação do governo estadunidense foi basicamente a mesma, repetindo as afirmações de que Cuba não realizava as ações necessárias para dissociarem-se de suas ligações com o terrorismo internacional (FERREIRA, 2006).

Existem grupos que defendem a transição do governo em Cuba e a promoção dos direitos humanos, entre estes grupos o que exerce maior influência é a Fundação Nacional Cubano-Americana (FNCA)¹², fundada em 1981 por Jorge Mas Canosa, formada por exilados, descendentes e cubanos imigrantes que fugiram do regime de Fidel Castro após a Revolução de 1959 e apoiado pelo presidente Reagan, que atuam no *lobby* cubano-americano (MCCORMICK, 2012).

No *lobby* cubano, são vários os grupos que defendem políticas de engajamento com Cuba, a retomada das relações bilaterais e o fim do embargo. Porém, existem também os grupos que defendem a transição de governo em Cuba, a promoção dos direitos humanos e que são pró-embargo. Como por exemplo o grupo bicameral e bipartidário, *Congressional Cuba Democracy Caucus*, criado em 2004 com o propósito de promover a discussão e políticas proativas projetadas para acelerar a transição de Cuba rumo a uma sociedade livre e democrática (DENT, 1995).

Destacamos novamente, o *lobby* étnico Cubano exercido principalmente pela FNCA, que têm tido o poder de impor as regras no contexto da política externa dos EUA em relação a Cuba ao longo das décadas que

¹⁰Grupo fundado em 1991 com sede em Miami. Tinha o objetivo de resgatar embarcações com migrantes que tentavam fazer a travessia de Cuba para a Flórida (GOTT, 2006).

¹¹A Lei Helms-Burton ou Lei para a Liberdade e Solidariedade Democrática Cubana, codificou o embargo contra Cuba em forma de lei só revogável com a aprovação do Congresso dos EUA e que gerou forte oposição por parte de diversos países por seu caráter tido como extraterritorial. O nome da lei deriva dos sobrenomes de seus criadores, os senadores Jesse Helms do partido republicano e Dan Burton do partido democrata (FERREIRA, 2006).

¹²A Fundação Nacional Cubano-Americana é uma organização independente sem fins lucrativos, dedicada à seleção e a propagação de dados relativos a questões econômicas, políticas e sociais dos povos da ilha e em exílio. Apoia o conceito de uma Cuba livre e democrática e promove uma visão objetiva de Cuba e dos cubanos, e uma avaliação objetiva do governo cubano e de suas políticas. A Fundação apoia um programa geral destinado ao esclarecimento da opinião pública sobre os programas relativos a Cuba, ao combate das tendências doutrinárias, à proteção dos direitos humanos e à promoção dos interesses culturais e ao êxito criativo. (LAMRANI apud MARRONE, 2008, p.73).

perdurou o isolamento. O poder político e financeiro dos conservadores cubano-americanos, organizados de forma eficaz por Jorge Mas Canosa¹³, deu à comunidade poder de veto sobre a política dos EUA para com Cuba desde a sua criação até 2008. Os diretores da fundação e seus comitês de ação política, o *US-Cuba Democracy PAC*¹⁴, contribuiu com milhares de dólares a inúmeros candidatos ao Congresso e candidatos presidenciais em cada ciclo eleitoral (LEOGRANDE, 2015).

De acordo com Lamrani (2015), a FNCA tem operado em um ambiente político onde existe apoio público e de liderança para pressionar o regime em Cuba. Exerce um *lobby* bastante eficaz no Congresso estadunidense, sua aversão ao regime Castrista e sua determinação de desencadear uma mudança em Cuba têm sido criticamente importantes para o sucesso do seu *lobby*.

Desde o início de sua criação, o principal objetivo de política externa do grupo (FNCA) foi afetar a política estadunidense para Cuba, com a manutenção do embargo econômico e a promoção da restituição da democracia a Cuba o mais rápido possível. Atualmente, a FNCA identifica a sua missão como sendo direcionada à produção de uma mudança não violenta e significativa em Cuba (MCCORMICK, 2012).

Embora a população de cubano-americanos seja pequena comparada com a população total dos EUA, ela está concentrada em estados de grande importância no processo eleitoral estadunidense, como a Flórida e em Nova Jersey, onde a FNCA consegue usar da atuação política para manter a sua influência. Como mencionado acima, ao longo dos anos a Fundação tem operado em um ambiente político onde existe apoio público e de liderança para pressionar o regime em Cuba. Exerce um *lobby* eficaz no Congresso, a sua aversão ao regime Castrista e sua determinação de desencadear uma mudança em Cuba têm sido importantes para o sucesso do seu *lobby*.

A FNCA consolidou sua participação política no final dos anos 70 e começo da década de 80, quando os imigrantes cubanos passaram a constituir um poder em formação, e quando sua influência e apoio aos membros do Congresso e aos candidatos presidenciais ficaram mais fortes, especialmente, durante o governo de Reagan, quando se estabeleceram alianças políticas com diversos setores da fundação. O apoio ao partido Republicano pela FNCA permaneceu durante o governo de Bush na década de 90, onde manteve uma linha de continuidade do governo de Reagan. Vale ressaltar que durante o governo de Clinton, que apoiara a Lei Torricelli, houve uma inclinação da fundação ao partido Democrata, que forneceu apoio financeiro em época de campanha (MORRONE, 2008).

Para Morrone (2008), a origem dessa ascensão do poder político da FNCA, se deve à forte representação eleitoral que os cidadãos cubano-americanos exercem no sul da Flórida. Os cubano-americanos representam sessenta por cento (60%) dos votos representados pelo eleitorado latino na região, o que torna seu voto um instrumento para pressionar e fazer valer seus interesses políticos, colocando-os em posição de destaque no estado que é o quarto maior dos Estados Unidos; e também devido ao seu poderio financeiro, que

¹³Jorge Mas Canosa, fora escolhido como organizador de financiamento da FNCA e em poucos anos se tornou o líder da organização, levando política externa dos EUA em direção a derrubada de Fidel Castro. Canosa incessantemente pressionou os tomadores de decisão de Washington para manter uma política de linha dura contra a Cuba governada por Fidel (DENT, 1995).

¹⁴O US- Cuba Democracy PAC é um grupo de interesses especiais nos EUA que efetivamente exerce um lobby para promover uma transição incondicional em Cuba para a democracia, o Estado de Direito e o livre mercado. Doando milhões em um esforço bipartidário eficaz. (BOLENDER, 2012).

constitui em apoio aos membros do Congresso, em especial aos setores conservadores, ao partido Republicano, principalmente na Flórida, Nova Jersey e aos candidatos à presidência, sobretudo, em períodos de eleição. O discurso da fundação como dito anteriormente parte da prioridade em manter e fortalecer as sanções contra Cuba, acentuando o embargo e desta forma acelerar o processo para derrubar o regime dos Castro, antes pautado no combate dos EUA ao comunismo, e atualmente, argumenta acerca da promoção da democracia.

Durante o governo de George W. Bush, em 2004, criou-se a Comissão de Assistência para uma Cuba Livre (CAFC), que visava elaborar um plano de mudança política, e propunha delimitar a circulação de pessoas e bens (AYERBE, 2015). De acordo com o presidente, esta estratégia encorajava a remessa de dinheiro direcionado para auxiliar organizações a defender daqueles que discordam e a favorecer os direitos humanos. Foi uma tática que instigou a livre expressão da realidade para o povo cubano,

[...] que prevenirá o regime de explorar as divisas em moeda forte dos turistas e remessas para cubanos para reforçar seu regime opressivo. E que diz que nós não estamos esperando para o dia da liberdade cubana, nós estamos trabalhando pelo dia da liberdade em Cuba. (BUSH, 2004, tradução nossa).¹⁵

Ainda no governo Bush, em 2007, líderes dos partidos estadunidenses, democratas e republicanos, impulsionaram medidas para dar mais flexibilidade ao embargo. A legisladora, Jon Ann Emerson e o líder democrata James McGovern, afirmaram que mesmo havendo um possível veto presidencial, ambos iriam promover medidas para que as restrições de viagens de cidadãos estadunidenses fossem removidas. McGovern via tais medidas como uma oportunidade de realizar mudanças na política externa em relação à ilha, e reconheceu a falha que essa política representa (CONGRESSO..., 2007).

Segundo Jerel Rosati (1993) em seu livro *The Politics of United States Foreign Policy*, existe um paradoxo acerca do poder presidencial. O presidente é o ator político mais poderoso nos EUA, pois ele se ocupa de vários papéis constitucionais, entre eles estão o papel de Comandante Supremo, Chefe de Estado, Administrador Chefe, Voz do povo, Diplomata Chefe, entre outros e possui inúmeras capacidades que contribuem para o seu poder. Entretanto, o presidente também enfrenta vários constrangimentos e incertezas que acabam por limitar seu poder. Tais constrangimentos podem partir dos governos locais do estado, de partidos políticos, de grupos de interesse e movimentos sociais, do Congresso, entre outros.

Em dezembro de 2014, o ex-presidente Barack Obama em seu discurso anual à Nação, discutiu sobre as mudanças políticas em relação a Cuba, e ainda afirmou que os EUA superaram os anos de guerra e de dificuldades econômicas e irão seguir em frente da recessão. Disse também que o Congresso deve trabalhar no ano de 2015 em iniciativas para acabar com o embargo econômico a Cuba, visando o fim de um legado de desconfiança no hemisfério (OBAMA..., 2014).

Desta forma, Obama abriu caminho para a suspensão do embargo que já perdura por mais de 50 anos. O presidente tem o poder executivo para restituir os laços diplomáticos e para suspender as sanções exigidas

¹⁵It is a strategy that will prevent the regime from exploiting hard currency of tourists and of remittances to Cubans to prop up their repressive regime. And that says we are not waiting for the day of Cuban freedom, we are working for the day of freedom in Cuba.

a ilha, mas precisa do Congresso, que é conduzido pelos republicanos, para anular o embargo econômico (TROTТА, 2015). A retomada das relações entre os dois países foi anunciada no final de 2014 pelo presidente Obama, e desde então foram lançadas medidas que visam flexibilizar a política com Cuba e o embargo econômico.

Novas iniciativas em relação à América Latina e Caribe têm sido anunciadas por presidentes desde Kennedy a George W. Bush, mas poucos confiaram esta tarefa a Barack Obama. Sai admiração acabou herdando problemas mais urgentes (LOWENTHAL, 2010). Durante sua campanha eleitoral, Barack Obama buscou capitalizar o voto latino americano e sua principal carta de apresentação para os latinos foi o discurso de 28 de maio de 2008 “*Renewing U.S. Leadership in the Americas*” (Renovando a liderança dos EUA nas Américas) feito na Fundação Nacional Cubano-Americana (COLOMBO; FRECHERO, 2012)

Logo após sua posse, o governo organizou visitas de alto nível para a América Latina e para o Caribe, e anunciou várias iniciativas com ambas as regiões. Chamando atenção para um “novo começo” nas relações com Cuba, que afrouxou as restrições às viagens e remessas enviadas por familiares, anunciou também que consideraria permitir o investimento estadunidense em redes de telecomunicação com a ilha, e expressou a vontade de discutir a retomada do serviço de correio direto para Cuba e sobre renovar as consultas bilaterais sobre a imigração para os Estados Unidos (LOWENTHAL, 2010).

Em 2008, Obama prometeu se engajar com Cuba e pôr um fim nas restrições a remessas enviadas e viagens familiares. Através dos votos de trinta e cinco por cento (35%) da população de cubano-americanos na Flórida no mesmo ano, provou que democratas poderiam ter uma posição moderada sobre Cuba e ainda conseguir avanços no sólido eleitorado Republicano (LEOGRANDE, 2015).

Os resultados das eleições de 2012 foram ainda mais impressionantes. Obama ganhou quase metade dos votos dos cubanos americanos na Flórida, tendo desafiado a sabedoria convencional de que apenas o “enrijecer com Cuba” iria difundir no sul da Flórida. Barack Obama mudou a dinâmica da política interna da questão, criando um novo pensamento politicamente viável com Cuba (LEOGRANDE, 2015).

Análise da perspectiva doméstica na relação bilateral

A agenda de política externa dos Estados Unidos expandiu-se a partir da sua ênfase tradicional em questões de segurança para abranger as questões econômicas, ambientais e sociais, assim como também os grupos de interesse na política externa expandiram-se consideravelmente. Com a expansão dessa agenda, a arena de tomada de decisão da política externa também se estende, agora as decisões políticas além de envolverem o Congresso e o poder executivo, envolvem também os grupos de interesse (MCCORMICK, 2012).

Os atores domésticos nos EUA são diversos e se inserem cada vez mais na política estadunidense, são muitas das vezes bem-sucedidos ao exercerem pressão, consolidando assim seus interesses. Exemplo claro deste fato é a influência do *lobby* étnico cubano exercido principalmente por republicanos do Estado da Flórida e pela FNCA nas diretrizes da política estadunidense para Cuba nas últimas décadas. Os grupos étnicos são o grupo mais antigo que praticam *lobby* e também são aqueles formados por cidadãos estadunidenses que possuem uma preocupação especial com a política dos Estados Unidos para outro país ou região de origem de

seus ancestrais. O *lobby* exercido por estes grupos além de ser o tipo mais antigo, acaba por ser também o mais influente. Estes geralmente estão ligados ao *lobby* de países estrangeiros ou àqueles que exercem diretamente o *lobby* sobre o governo em nome de outra nação (MCCORMICK, 2012).

De acordo com McCormick (2012), os *lobbies* estrangeiros, são cada vez mais numerosos, e muitas vezes complementam o trabalho dos grupos étnicos, que compartilham de seus pontos de vista sobre determinado assunto para ganhar apoio de *lobbies* estrangeiros para ajudá-los a levar seu caso ao Congresso ou ao poder executivo sobre um assunto em particular. O *Lobby* Cubano é o segundo grupo étnico mais influente nos Estados Unidos e é exercido principalmente pela FNCA. Este tipo de *lobby* cresce cada vez mais, e seu nível de ativismo e efetividade podem variar.

Associações empresariais instigaram a retomada das relações bilaterais com Cuba, alegando que o *status quo* mantido pelos EUA poderia deixar o país isolado do povo cubano por mais uma geração. Solicitaram que a política fosse reexaminada pelo então presidente Obama. Em 2008 fora escrita uma carta direcionada ao presidente, que contava com a participação de atores relevantes tais como, o Escritório da Federação Agrícola Americana (AFBF - *American Farm Bureau Federation*), Sociedade Americana de Agentes de Viagens (ASTA - *American Society of Travel Agents*), Associação de Fabricantes de Alimentos (GMA - *Grocery Manufacturers Association*), o Conselho Nacional do Comércio Exterior (NFTC - *National Foreign Trade Council*), da Câmara de Comércio dos EUA, do Conselho Americano para Negócios Internacionais (USCIB - *United States Council for International Business*), entre outros (US... 2008). Para os signatários da carta fora um momento único de oportunidades para o governo de Obama logo que, impulsionaram para a remoção das restrições de viagens e sanções de comércio à ilha. Solicitam a convocação bipartidária encarregada de analisar as políticas dos EUA em sua totalidade:

As empresas estadunidenses estão prontas para ajudar na reconstrução de Cuba e esperam desempenhar um papel construtivo em alcançar o povo cubano. Nós o incentivamos a apoiar a imediata reconsideração da política dos EUA para Cuba [...] A continuidade do status quo poderia deixar os Estados Unidos isolados do povo cubano por mais uma geração. Como você mesmo disse, o tempo para mudança é agora (BUSINESS..., 2008, tradução nossa).¹⁶

Existiu uma forte demanda de diversos setores dos EUA para que houvesse uma revisão das sanções econômicas. Estes juntaram esforços visando fazer valer seus interesses e tirar os créditos de seus oponentes que defendem a manutenção do embargo, e direcionar a política do país para Cuba. Devido ao ativismo do presidente Obama em relação à Cuba, grupos domésticos se viram encorajados a se juntarem à causa e expor seu apoio a esta nova abordagem. O diálogo acerca da política externa entre grupos de interesse e Congresso se dá a partir da defesa de seus interesses juntamente com parcerias importantes de representantes do Congresso que tem o poder de defender as legislações propostas a fim de atingirem seus objetivos.

¹⁶American businesses stand ready to help Cuba rebuild and hope to play a constructive role in reaching out to the people of Cuba. We urge you to support the immediate reconsideration of U.S. Cuba policy [...] Continuation of the status quo could leave the United States isolated from the Cuban people for another generation. As you have said, the time for change is now.

O congressista Tom Emmer do partido Republicano do Estado de Minnesota e a Congressista Katy Castor, democrata do Estado da Flórida, apresentaram em julho de 2015 um projeto de lei no Congresso que suspenderia o embargo, o *Cuba Trade Act of 2015*, que permitiria as empresas do setor privado negociarem livremente com a ilha, ao mesmo tempo que proibiria a utilização de fundos do contribuinte para a promoção ou desenvolvimento deste novo mercado. Ainda no mesmo ano foram aprovadas pelo *Senate Appropriations Committee*¹⁷ alterações na política com Cuba que permitiram aos cidadãos dos EUA viajar livremente para o país e facilitou algumas atividades comerciais, o que se torna cada vez mais plausível à medida que os mesmos apoiavam cada vez mais a suspensão do embargo (BARNES, 2015).

No contexto das relações entre EUA e Cuba, o ex-presidente Obama ao obter sucesso no processo de restabelecimento com a ilha no final de 2014, lidou com constrangimentos de partidos políticos, da burocracia, de governos de Estado, como o da Flórida, por exemplo, e principalmente do Congresso estadunidense que tem o poder de flexibilizar as sanções e de suspender o embargo econômico. Juntando esforços com os grupos de interesse domésticos, o ex-presidente atuou introduzindo as propostas mais urgentes no Congresso.

Argumenta-se que os interesses dos Estados Unidos, sobretudo nas áreas de segurança e economia refletiram nas relações entre os dois países ao longo dos anos. Estes fatores refletem também nas mudanças da política para Cuba, ou seja, a mudança no papel dos cubano-americanos no sistema da política americana, o reequilíbrio da segurança e interesses comerciais e o atual relacionamento com a América Latina, além disso, ressalta um fator extra, as mudanças econômicas e políticas dentro da sociedade cubana (LAMBRECHT, 2015).

A retomada das relações entre os dois países décadas após a distensão da disputa bipolar possui uma relevância política e simbólica para ambos, devido ao longo histórico que possuem. Como já exposto, a Guerra Fria foi um marco essencial para demarcar a controvérsia entre os dois países, dito que fora uma disputa ideológica em que os Estados Unidos defendiam o capitalismo e a antiga União Soviética defendia o socialismo, naquele momento Cuba já era contrária a diversas ideias capitalistas, o que fortaleceu sua aliança com a União Soviética.

Podemos compreender que a administração de Barack Obama e atuação com os atores domésticos foi decisiva para a nova etapa da relação entre Estados Unidos e Cuba. Medidas importantes foram tomadas desde o anúncio da retomada das relações bilaterais. Grupos domésticos que apoiam a nova política de Obama com Cuba favoreceram cada vez mais o fim do embargo, desta forma barreiras foram quebradas gerando oportunidades para ambos os lados. A visita do presidente dos EUA a Cuba em março de 2016 foi considerada um marco histórico, Obama rompe então com antigas políticas que não mais representavam os interesses de seu país.

Desta maneira, é possível identificar a partir da convergência do governo de Barack Obama com os atores domésticos, uma mudança substantiva e histórica na política externa do país para Cuba. A

¹⁷O *Senate Appropriations Committee* é o maior comitê do Senado dos EUA e constitui-se de trinta membros no 114º Congresso. Seu papel é definido pela Constituição dos Estados Unidos, que exige “apropriações feitas por lei” antes da despesa de qualquer dinheiro do Tesouro Federal (COMITTEE..., 2016).

reaproximação está em processo e há possibilidade para mudanças no âmbito econômico, político e social para ambos os países.

Considerações Finais

A partir da mudança do cenário político e mundial, rompem-se certos paradigmas na política e na relação entre ambos os países, a fim de realizar uma desconstrução de concepções retrógradas da era da Guerra Fria, abrindo espaço para novas discussões e realizações. Com Raul Castro no poder em Cuba e a eleição do ex-presidente Obama, tal fato se torna claro, a medida em que a política externa para Cuba passa a ser considerada e pauta da agenda de governo.

A política estadunidense para com Cuba fora afirmada como sendo uma das prioridades de governo do ex-presidente Barack Obama desde as eleições presidenciais de 2008. Com o intuito de renovar a liderança dos EUA nas Américas, a política com Cuba fora reavaliada por seu governo. Essa reavaliação teve como propósito realizar reformas que são mais adequadas ao atual contexto político dos EUA, desta forma, novas medidas passaram a ser adotadas e o processo de abertura do diálogo e das relações bilaterais se destacam no governo Obama.

É de fato notória a participação dos grupos de interesse na concepção da política para Cuba, como a forte atuação do *lobby* cubano, exercido sobretudo pela FNCA ao longo das últimas décadas. Essa influência perde força a partir da atenção dada pelo ex-presidente Obama ao caso, que difundiu novas propostas políticas para alcançar enfim o restabelecimento das relações entre os dois países, rompendo desta forma, com padrões da história da política externa estadunidense para com a ilha.

O cenário atual é incerto desde a posse do presidente eleito Donald Trump em janeiro de 2017. Os avanços e feitos alcançados no governo de Obama podem ser reavaliados e revogados, pois a atenção dada à política para Cuba pelo ex-presidente e a atual relação entre os dois países possivelmente se tornará um impasse devido à própria posição de Trump e dos membros de seu governo sobre certas políticas do país.

REFERÊNCIAS

- AYERBE, Luis Fernando. Estados Unidos-Cuba: fim da Guerra Fria?. **Revista Política Externa**, São Paulo, v.23, n.3, p. 33-45, 1º tri. 2015.
- BARNES, Michael D. Lifting Cuba trade embargo is a good business. **The Baltimore Sun**, 2015. Disponível em: < <http://www.baltimoresun.com/news/opinion/oped/bs-ed-cuba-embargo-20150823-story.html> >. Acesso em: 28 mar. 2017.
- BUSH, George W. **Remarks after meeting with the Commission for Assistance to a Free Cuba**. Washington D.C: Testimony, 2004. Disponível em: <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/rm/32231.htm>>. Acesso em: 02 abr. 2017.
- COLOMBO, Sandra; FRECHERO, J. Ignacio. Yes We Can? A política externa de Obama para América Latina: da decepção a autonomização da região. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n.1, p. 189-222, 1º sem. 2012.

- COMMITTEE on Appropriations, 2016. Disponível em: <<http://www.appropriations.senate.gov>>. Acesso em: 10 abr. 2017.
- CONGRESSO Americano pretende flexibilizar embargo a Cuba em 2007. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23 jan. 2007. Mundo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u104054.shtml>>. Acesso em: 02 abr. 2017.
- CHURCH Committee Reports. **AARC Public Library Contents**, 2014. Disponível em: <<http://www.aarclibrary.org/publib/church/reports/contents.htm>>. Acesso em: 01 maio 2017.
- DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 2005.
- FERREIRA, Marcos Alan Fagner dos Santos. **O impacto da política externa dos EUA nas relações entre Brasil e Cuba (1996-2004)**. 2006. 144 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, convênio entre Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Universidade de Campinas e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.
- FIGUEIRA, Ariane C. R. **Política Externa**: Política de Estado ou Política de Governo?. Boletim Mundorama, Brasil, Política Externa. Junho, 2010. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/2010/06/10/politica-externa-politica-de-estado-ou-politica-de-governo-por-ariane-cristine-roder-figueira/>>. Acesso em: 29 abr. 2017.
- GADDIS, Lewis John. **A Guerra Fria**. Lisboa: Edições 70, 2007.
- GOTT, Richard. **Cuba**: Uma nova história. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.
- HAUBRICH, Alexandre Freitas. **As revistas semanais e a renúncia de Fidel Castro**: Análise de conteúdo de Carta Capital, Época, Isto É e Veja. 2009. 128 f. Monografia (Especialização) – Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Department of International Relations, London School of Economics and Political Science, Palgrave Macmillan, 2003.
- HUFBAUER, Gary Clyde. et. al. **Case studies in economic sanctions and terrorism**. Peterson Institute for International Economics, 2011. Disponível em: <<https://piie.com/publications/papers/sanctions-cuba-60-3.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2017.
- LAMBRECHT, Lotte. **The US-Cuban relationship in the 21 century from foe to friend?**. Universiteit Gent, 2015.
- LANSDALE, Edward. **Operation Mongoose**: The Cuba Project. Cuban history archive, 1998. Disponível em: <<https://www.marxists.org/history/cuba/subject/cia/mongoose/c-project.htm>>. Acesso em: 21 mar. 2017.
- LEE, Brianna; RENWICK, Danielle; MCBRIDE, James. **U.S.-Cuba Relations**. Economics, 2016. Disponível em: <<http://www.cfr.org/cuba/us-cuba-relations/p11113>>. Acesso em: 26 abr. 2017.
- LEOGRANDE, William M. **Normalizing US-Cuba relations**: escaping the shackles of the past. International Affairs, 2015. Disponível em: <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/INTA91_3_02_LeoGrande.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- LOHBAUER, Christian. **História das Relações Internacionais II**. O século XX: do Declínio Europeu à Era Global. Petrópolis: Vozes, 2005.
- LOWENTHAL, Abraham F. Obama and the Americas: Promise, Disappointment, Opportunity. **Foreign Affairs**, v.89, n.4, p. 110-124, 4º bi. 2010. Disponível em:

<https://www.jstor.org/stable/25680984?seq=1#fndtn-page_scan_tab_contents>. Acesso em: 12 abr. 2017.

MILNER, Helen. **Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton: Princeton University, 1997.

MILNER, Helen; KEOHANE, Robert Owen. **Internationalization and domestic politics**. Cambridge: University Press, 1996.

MILNER, Helen; TINGLEY, Dustin. **Sailing the water's edge: american foreign policy and domestic politics**. Princeton University Press, 2015.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.35, n.1, p. 11-41, 1º sem. 2013.

MORELLI, Daniel Nobre. **Notas sobre pluralismo político e Estado democrático de direito**. Juiz de Fora: Doutrinas, 2007. Disponível em: <http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/4629/Notas_sobre_Pluralismo_Politico_e_Estado_Democrati_co_de_Direito>. Acesso em: 05 abr. 2017.

MCCORMICK, James M. **Ethnic Interest Groups in American Foreign Policy**. Iowa State University, 2012.

OBAMA e Raúl Castro anunciam retomada de relações de Cuba e EUA. **G1**, 17 dez. 2014. Mundo. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/12/obama-e-raul-castro-anunciam-restabelecimento-de-relacoes-de-cuba-e-eua.html>>. Acesso em: 03 maio 2017.

PUTNAM, Robert D. **Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games**. International Organization, 1988.

ROSATI, Jerel A. **The Politics of United States Foreign Policy**. University of South Carolina. 1993.

SILVA, Alexandra de Mello e. **Desenvolvimento de multilateralismo: Um Estudo sobre a Operação Pan-Americana no Contexto da Política Externa de JK**. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, jul/dez 1992, v. 14, n. 2, p. 209-239.

TROTTA, Daniel. **EUA e Cuba divergem durante conversas para reestabelecimento de laços**. Havana: Notícias, 2015. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2015/01/21/eua-e-cuba-iniciam-conversas-historicas-sobre-restabelecimento-de-lacos.htm>>. Acesso em: 05 maio 2017.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos: Escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: Edusp, 1998.

WONG, Kam S. **The Cuban Democracy Act of 1992: The extraterritorial Scope of Section 1706 (a)**. **Journal of International Law, University of Pennsylvania Journal of International Business Law**, v. 14, p. 651-682, 1994.

*Recebido em 2 de agosto de 2018.
Aprovado em 9 de novembro de 2018.*

RESUMO

Este artigo busca verificar o papel de grupos de interesses domésticos na mudança das diretrizes da política externa estadunidense para Cuba. Espera-se, entender a perspectiva doméstica dos EUA na relação bilateral e qual foi a posição do governo de Barack Obama no que se refere ao surgimento de uma possível nova política que aproximasse as relações entre os dois países.

Palavras-chave: Embargo; Grupos de Interesse; Relações Bilaterais.

ABSTRACT

This article seeks to verify the role of domestic interest groups in shifting the US foreign policy guidelines to Cuba. It is hoped to understand the US domestic perspective on bilateral relations and what was the position of Barack Obama's government regarding the emergence of a possible new policy that would bring relations between the two countries closer together.

Key-words: Embargo; Interest Groups; Bilateral Relations.

BALANCING AGAINST CHINA WITH THE ASIA-AFRICA GROWTH CORRIDOR: AN INDIAN-JAPANESE INITIATIVE TOWARDS THE INDO-PACIFIC

O balanceamento contra a China com o corredor de crescimento Ásia-África: uma iniciativa indiana-japonesa para o Indo-Pacífico

*João Paulo Nicolini Gabriel¹
Carlos Eduardo Carvalho²*

Introduction

The launch of a vision document for Asia-Africa Growth Corridor (AAGC) at the African Development Bank meeting in Gujarat in 2017 reveals an important aspect to grasp the awakening of a strategy to face China's rise. This conference of the African Development Bank (AfDB) is a landmark for this initiative. This bank is a mechanism for economic and social development with the participation of non-African members (e.g. China, India, Brazil, the United States, and Japan). The main contributors to the African Development Fund - linked to this bank - are the United Kingdom, the USA and Japan. Beijing does not figure among the most influent members of this organization. Thus, it was an opportunity for think tanks, supported by India and Japan, to introduce the idea of a corridor aimed to link Asia to Africa in order to increase co-operation in agriculture, social development and technology sharing.

Strengthening ties between India and Japan demonstrates that regional dynamics are redefining irrespective of the disputes between the two major global powers: the United States and China. Besides the idea of balancing power, both New Delhi and Tokyo aim to balance the threats arising from what they see as a Chinese expansionism. However, they strategically avoid unnecessary diplomatic odds and attempt to build new partnerships, intending to distance themselves from a possible dependence on the U.S. (PANT; JOSHI,

¹Graduado em Relações Internacionais pela PUC-SP. Mestrando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Bolsista CAPES. Pesquisador vinculado ao Núcleo de Estudos sobre a Política Externa dos Estados Unidos, ao Núcleo de Estudos e Análises de Assuntos Internacionais da UNESP, e ao Research Committee 14 Politics and Ethnicity da International Political Science Association (IPSA). Email: joao_paulo_apd@hotmail.com

²Graduado em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1983) e doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (1996). Atualmente é Professor Associado da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Departamento de Economia e Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, São Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, PUC / SP). É professor contribuinte do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do ABC - UFABC. Email: cecarv@uol.com.br

2016, p.87). Therefore, the ongoing international order leads to a closer relationship between New Delhi and Tokyo. This affirmation is observed in official documents as such: “Japan-India relations are rooted in their similar perceptions of the evolving environment in the region and the world at large” (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN (MOFA), 2008).

China is a rising power. Material capabilities and rapid economic growth spark new possibilities to this country within the international system. The current Chinese position reverberates in its own international insertion’s strategy through an increase in the assertiveness including in the military scope, as emphasized the president of China Xi Jinping in 2017: “[W]e have reached a historical starting point in strengthening national defense and the armed forces”. (COMMUNIST PARTY OF CHINA (CPC), 2017, p.47). Similarly, Stuenkel (2016, p.10) argues that China has already become an international provider of public goods.

Gilpin (1981, p.7) emphasizes: “[I]nternational relations continue to be a recurring struggle for wealth and power among independent actors in a state of anarch”; that is, China’s strategy on economics and military power can be seen as Beijing’s geopolitical intentions to move to a superpower status. According to the definition of Bremmer (2015), a “superpower” is a country that congregates military, commercial, cultural and economic clout and consequently is able to influence others around the world.

The Belt and Road Initiative (BRI) is the best example to summarize this affirmation. Revealed in 2013 by the Chinese authorities, this proposal has ambitious intentions that can reconfigure global dynamics. China’s economic and political influences are a reality that countries are required to cope with. As international politics is a competition for power and wealth, it is understandable why other states seek to strategically deal with the issue.

Although Japan and India have shown an interest in maintaining good relations with the United States, these countries seek to diversify their partnerships with a view to securing assistance since Washington is historically reluctant to interfere in cases that are not directly related to its own interests. According to Walt (1997, p.160) this situation usually happens because in situations where there is a considerable geographical distance between the partners, the chance of a threat to one member directly affect the national interests of another is smaller, which leads to uncertainties and the need to broaden the range of partnerships.

According to the Prime Minister of India, Narendra Modi, “the destiny of the world will be deeply influenced by the course of developments in the Indo-Pacific region” (MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS OF INDIA (MEA), 2018). This paper seeks to grasp the partnership between India and Japan and identify elements of a strategy to balance against China. However, such as Amorim and Silva (2014) remarked, the strategy of New Delhi and Tokyo towards China is not necessarily based on military precepts - although both countries have a troubled history and still dispute territories with Beijing.

This paper emphasizes the case of the AAGC which is officially an Indian-Japanese initiative to improve their commercial, diplomatic and political ties with countries from Asia and Africa, but many

scholars believed that it is an action aimed to compete against Beijing's projects - mainly the Maritime Silk Road. According to Stuenkel (2016, p.154), Asian powers tend to play, in the upcoming future, important roles in the provision of public goods and infrastructure facilities around the world. Instead of military disputes, this paper aims to demonstrate the dispute over megaproject settlements amid geopolitical reordering to highlight the concerted partnership between India and Japan beyond the US support.

Chinese sectors assume this diplomatic movement as an action aimed to target China. "The two countries put forward the Asia-Africa Growth Corridor with the intention of containing Beijing's Belt and Road initiative. Japan's Free and Open Indo-Pacific Strategy is, to a large extent, confrontational against China". (DEKAI, 2018).

The paper is organized as follows. First, a descriptive section of the theoretical approach. Subsequently, a description about the diplomatic ties between India and Japan and their actions within the Indo-Pacific in a moment marked by the China's rise. Following, an analysis of the AAGC and its characteristics at a time when BRI is formulated as an important instrument for Beijing in terms of global insertion. Finally, there is a conclusion exposing the main findings of the paper.

Theoretical Approach

Tensions in Asia are currently noticeable. The increase on the international role developed by the Asian powers rearranges not only regional dynamics, but also the global order. In this regard, Walt's (1985) theory proves relevant to analyse how perceptions of threat reorganize foreign policies' strategy. Walt (1985) advocates that countries, during the increase of tension, act strategically in order to curb what seems to be a menace; that is, countries would react to the perception of threat. It does not lead States to invariably fear a superpower because the regional dynamics are delimited by their own logics. Strategic restructuring is elaborated envisaging the containment of a specific State that develops material and military power faster and begin to assume some positions considered controversial by the others. (PAUL, 2004, p.7). Walt (1985) attempts to explain the motivations for the adoption of a certain behaviour of States when facing situations of threat based on a perceptible imbalance of power. According to this theory, there are two sorts of expected activities: *balancing* and *bandwagoning*. While the former is an attempt by states to gather together in response to threats, the latter is configured when a State aligns itself with its greatest threat to avoid being seen as an opponent and receiving benefits for this connivance (WALT, 1985, p.4-8).

Walt's contribution to international policy studies is to realise that threats induce State's behaviour, not just discrepancies in power. His theory helps to explain the recent geopolitical rearrangements in Indo-Pacific. Walt (1985) outlines four aspects that shape the perception of threat: (a) aggregate power (similar to Mearsheimer's (2001) conception over territorial relevance, technological advances, material resources and industrial development for the maintenance of a country's capabilities in the International System); (b) proximity, as such Walt (1985, p.10) points out: "[B]ecause the ability to project power declines with distance, states that are nearby pose a greater threat than those that are far away"); (c) offensive capability; and (d)

offensive intentions (perceptions that a State is motivated to pursue aggressively interests going against the others).

However, it is worth emphasizing the further considerations made by Paul (2004) on the concept of balancing by listing diverse ways in which States use this manoeuvre. According to the author, the balancing strategy could be followed in three ways: (a) Hard Balancing: at a time of great conflict possibilities, some States formally unite through the deliberate acquisition of armaments; (b) Soft Balancing: a more restrained strategy that aims to deterring the threat through limited arms production, cautious approach developed by some countries that triggered the organization of forums and informal *ad hoc* alliances in a preventive manner; and (c) Asymmetric Balancing: when a State starts to sponsor non-state organizations – e.g., terrorists - to cause disturbances in another country that threatens them. (PAUL, 2004, p.13).

This paper highlights the idea of “soft balancing” as a manner to describe the reasons for establishing the AAGC. According to Paul (2004), soft balancing occurs when countries develop security understandings and attempt to manage the situation without establishing aggressive action that could be considered a menace according to the major power’s awareness; in other words, “soft balancing focuses more on diplomatic and political responses” (MCDUGALL, 2012, p.3). Although there is a military element, the focus of this strategy is based on the consolidation of diplomatic ties aiming at the establishment of hedge policies; that is, it is a matter related to diplomatic strategies insofar as there is a defensive perception of the States in the “soft-balancing” in not to provoke abrupt movements capable of directly disturbing the threatening State.

Paul (2018) claims that soft-balancing strategy is a pragmatic choice did by countries such as India in order to preserve some diplomatic freedom to hedge and bargain with the great powers and avoid security competition mainly with China. The increasement of tensions leads naturally to the idea that India and Japan have been attempting to manage the dynamics inside Indo-Pacific by tilting to Washington’s side. The Quadrilateral Security Dialogue (Quad), inaugurated in 2007, can be considered the “hard balancing” option in this context because Washington attempts to boost this initiative with New Delhi, Tokyo and Canberra envisaging to consolidate a mechanism of strategic coordination. The 2017 National Security Strategy of the United States emphasized that “[W]e will seek to increase quadrilateral cooperation with Japan, Australia, and India.” (WHITE HOUSE, 2017, p.46).

This paper aims to describe the importance of AAGC because Quad has not been able to set a formal structure due to the fact that India is concerned to engage assertively in a strategy that China sees as a menace in terms of security. India and Japan plan to cope with the geopolitical disputes within Indo-Pacific by organizing different manners to approach regional partners and avoid diplomatic quarrels with Beijing – the AAGC is an example for this context.

India and Japan: the consolidation of a partnership

The world order is a constantly changing structure. Cohen (2003) presents the concept of geopolitics as something that goes eternally through adaption due to the dispute for power and territory. Geopolitics is

always on the move insofar as the actors in the international system constantly interact. States envisage the increase of their power through economic, diplomatic and military means so that consecutive changes in the global balance of power rearrange previously existing strategies and conceptions about international relations (MEARSHEIMER, 2001, p.34). Due to the accumulation of economic, technological, and military capacities, States begin to seek changes in the international order in favour of their national interests (GILPIN, 1981, p.9).

Conceptions about a region are based more on political interests than on geography (KATZENSTEIN, 2000, p.354). Regions are redrawn by geopolitical concepts that fit into the strategies of the international powers (PAN, 2014, p.456). Kaplan (2009, p.16) claims: “[T]he right map can stimulate foresight by providing a spatial view of critical trends in world politics”.

Following the current changes in the global balance of power, the mental map of Asia has undergone through reorganizations that consequently reflect States' understanding of the international context and the possibilities of managing the existing dynamics (MEDCALF, 2018, p.9). The consolidation of the geopolitical meaning inside ‘Indo-Pacific’ corresponds to the reorganizations of the national strategies amid transitions in the international scenario.

The Indo-Pacific geographically corresponds to “the region ranging from the eastern Indian Ocean to the Pacific Ocean connected by Southeast Asia, including India, North Asia and the United States” (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2017, p.1). The 2017 National Security Strategy of the United States complements: “[T]he region, which stretches from the west coast of India to the western shores of the United States, represents the most populous and economically dynamic part of the world” (WHITE HOUSE, 2017, p.45-46).

Indo-Pacific has recently gained momentum due to blossoming geopolitical and geo-economical tensions involving countries such as China, the United States, India, Japan and Australia. According to Medcalf (2018, p.10-12), India is currently seeking to safeguard its influence in South Asia and expand its actions in Southeast Asia with the “Act East policy”. Concomitantly, Japan attempts to consolidate itself as an important economic partner of countries in the region and seeks to increase its relations through Indo-Pacific. While India’s “Act East policy”, launched by the Narendra Modi’s government, means a redefinition of its regional insertion by upgrading New Delhi’s focus on political, strategic and cultural issues; improving ties with countries such as Indonesia, Japan, Australia; and increasing its willingness to enhance Asian connectivity by “building transport infrastructure, encouraging airlines to enhance connectivity in the region, contacts between academic and cultural institutions are underway” (MEA, 2014), Tokyo has been advocating for a “Free and Open Indo-Pacific Strategy” which highlights a policy of international engagement based also in defensive purposes. Likewise, the Foreign Minister of Japan Taro Kono exposed that his foreign policy pillars are based on the ensuring of principles as the freedom of navigation and the rule of law and the willingness to pursue “economic prosperity by improving connectivity including through the development of quality infrastructure in accordance with international standards” (MOFA, 2018a).

India and Japan have approached diplomatically due to geopolitical issues. Economic and military reasons redefined their strategical thinking and triggered this ongoing unprecedented approximation. During the Cold War, both countries usually assumed many different positions regarding their projects of international insertion and defensive strategies, but this scenario was altered by changes in the international order; that is, "the end of the Cold War and the rise of China have led to the convergence of Japan's and India's strategic perspectives" (BREWSTER, 2010, p.97).

Beyond the ongoing geopolitical disputes between the United States and China, there are important Asian dynamics. It is not true claiming that Washington's lesser international engagement invariably means free way to China's global diplomatic advances. According to Walt (1985, p.16) regional countries naturally establish hedge strategies towards local threats. China gradually shows greater assertiveness in its foreign policy seeking to increase trade and economic relations while also modernizing its army and navy.

India and Japan, while trying to maintain good diplomatic relations with China, keep their reluctance because "Indian, Chinese and Japanese relations have been "uneasy" since the 19th Century" (AMORIM; SILVA, 2014, p.73). Brewster (2010, p.97) argues "[B]oth are concerned about the rising economic and military power of China and wish – at least in a generalized sense – to balance that power" due to the fact that Beijing has projected its power assertively on the region and reinvigorated its actions to strength their positions in some sea lines of communications (SLOCs) and to claim sovereignty over some island on the South China Sea. Chellaney (2018) complements: "[T]he relationship between Japan and India is growing fast, yet each of them feels a strategic imperative to try to improve strained ties with China". Yu (2016, p.12) summarized: "[W]ith the rise of China as a global power, these Asian countries are concerned that China will become more aggressive and eventually use or threaten to use force to solve its territorial disputes with neighboring countries".

The term "Indo-Pacific" has a considerable relationship with diplomacy between India and Japan. Speaking to members of the Indian parliament in 2007, Shinzo Abe, the Japanese prime minister, described the needs of both countries to orchestrate joint actions as they supposedly hold similar interests to the region that spans the Indian and Pacific Oceans. In this regard, the Japanese leader pointed out that his country had "rediscovered India as a partner that shares the same values and interests and also as a friend that will work alongside us to enrich the seas of freedom and prosperity, which will be open and transparent to all" (MOFA, 2007). The idea of the "confluence of the two seas" is based on the Asian geopolitics and the strategic movements given by New Delhi and Tokyo aiming to protect their interests so that the approach between these two countries can be seen pragmatically by their strategists.

The need to balance against China has been especially important. Joshi (2017) exemplify: "[T]his extraordinary improvement in relations, sustained across three Indian premierships and ten Japanese, has been driven, above all, by what both sides view as China's aggressive, "expansionist" behaviour in Asia over the past decade".

China has approached commercially Japan and India, but they have engaged in various diplomatic skirmishes in matters of sovereignty. Since Beijing maintains its historical claims about the majority of the South China Sea implying conflicting situations to Japanese interests in the region and its sovereign claims on islands (e.g., Senkaku/Diaoyu), Abe began to advocate for a policy towards the Indo-Pacific aimed to expand the possibilities of safeguarding its defensive positions beyond the historic alliance with the United States initiated in the post-Second War with the 1960 security treaty (KIYOTA, 2014).

India, despite joining some international initiatives with China (e.g., BRICS), has kept some reticence due to regional issues as such territorial claims and dispute for influence on South Asia; that is, “[T]he Sino-Indian relationship is likely to see enduring elements of both rivalry and cooperation”. (MOHAN, 2008, p.52). New Delhi has pursued an active presence from the Strait of Aden to Malacca, but the China’s rise imposed new dynamics that Indians began to fear its neighbour’s action in this area. (BREWSTER, 2016; MOHAN, 2008, p.44).

Beijing is wary about the approach between India and Japan embedded in the geostrategic reallocation of their foreign policies, despite thinking that “no Asian country can substantially challenge China’s national security, nor can they by grouping together. China has been in the core of economic co-operation in Asia. Geopolitics is unlikely to go against the geo-economic situation”. (GLOBAL TIMES, 2017). China’s Foreign Minister Wang Yi pointed out that Japan and India have integrated a containment strategy of BRI by supporting, jointly with Australia and the United States, regional mechanisms. (PEOPLE’S DAILY, 2018).

Japanese and Indian leaders officially avoid naming China as an enemy. For example, Modi said: ‘by no means do we consider it as directed against any country’ (MEA, 2018b) and, likewise, Abe exposed the issue just emphasizing: “Japan bears the responsibility of fostering the confluence of the Pacific and Indian Oceans and of Asia and Africa into a place that values freedom, the rule of law, and the market economy, free from force or coercion, and making it prosperous” (MOFA, 2016).

The current international dynamics have triggered a competition for influence on Asia. Geopolitical disputes consolidate rivalries mainly because of the ambitions of BRI, which became the Chinese “grand strategy” in the Xi Jinping era; that is, an initiative that, in addition to the establishment of trade routes, encompasses long-term strategic planning intending to (i) internationalize companies and the renminbi; (ii) establishing new strategic partnerships; (iii) reorganizing technical standards and global governance mechanisms in order to consolidate the Chinese presence around the world. (PLOBERGER, 2017). Beijing refuses to officialise geopolitical interests in the BRI insofar as China claims that it ‘is a way for win-win cooperation that promotes common development and prosperity and a road toward peace and friendship by enhancing mutual understanding and trust, and strengthening all-around exchanges’. (THE STATE COUNCIL OF PEOPLE’S REPUBLIC CHINA, 2015).

Not only attempt Japan and India to manage the Chinese rise, but also they aim to project their foreign policy in Asia and Africa. In the Japanese case, for example, it could be assumed that this country has been acting in areas such as ‘regional connectivity and proactive contribution to peace, for well over a decade, and

that the latest developments are not mere geopolitical reactions to Chinese gameplays in the region'. (THANKACHAN, 2018, p.84). Likewise, Saint-Mézard (2016, p.177) claims that India developed a more engaged diplomacy towards its surroundings due to the new global dynamics triggered during the 1990s – the 'Look East' policy was launched in the early 1990s by Prime Minister Narasimha Rao in order to 'strengthen the already existing good relations between India and the countries of Asia Pacific and South-East Asia'. (MEA, 1996).

Some Chinese pundits believe that the Indo-Pacific strategy is an 'US' move to divide Asia and to produce confrontations'. (XINGCHUN, 2017b). However, it should be noted that Japan and India have strengthened their relations based in national interests. The 2000s was a period marked by the normalization of India-Japanese ties after Tokyo phasing out the sanction against New Delhi once imposed due to the Indian nuclear tests in 1998. (KOJIMA, 2014).

Diplomatic documents of both countries have shown that their approximations occur concomitantly with the consolidating of China's assertive presence in Asia. India's decision to join the nuclear non-proliferation regimes and their rapprochement with the United States made the question of the supposed compatibility of democratic values between Japan and India stronger. (GARGE, 2016). The process of strengthening diplomatic ties between these countries developed in a manner that they decided to upgrade this to a 'Special Strategic and Global Partnership' in 2014 means that possibilities for co-operation defensive issues (e.g., Japan's official inclusion in Exercise Malabar in 2015).

If the Diplomatic Bluebook of Japanese diplomacy during the 1990s paid little attention to the possibilities of co-operation with India, in 2017 this document highlighted: 'Geopolitically speaking India is an extremely important country as it faces the Indian Ocean connecting Asia and Africa and is positioned in the center of sea lanes'. (MOFA, 2017a, p.72). Not only did officials from both countries begin to see each other strategically, but also their societies passed to grasp their diplomatic ties friendly so that 80% of Indians considered the current state of Japan-India relations either as being 'very friendly' or 'friendly'. (MOFA, 2013). Just 31% of the same society holds a favourable opinion about China. (PEW RESEARCH CENTER, 2016). The consolidation of the India-Japanese partnership could be defined in a pragmatic fashion due to the fact that the relationship between these countries has gained geopolitical tones that constantly collide with Chinese plans in the dispute for influence; that is, '[O]ur strategic partnership is not only for the good and security of our own societies, it also brings peace, stability and balance to the region. It is alive and responsive to emerging opportunities and challenges in Asia-Pacific' (MEA, 2016b).

The Asia-Africa growth corridor and the Japanese-Indian strategy of soft-balancing

In 2016, Japan and India demonstrated their interests in combining their foreign policy actions with the Indo-Pacific. Modi and Abe decided to seek more complementarity between India's Act East Policy and Japan's Expanded Partnership for Quality Infrastructure by closely coordinating, bilaterally and with other partners, for better regional integration and improved connectivity as well as industrial networks based on

the principles of mutual consultation and trust. (MEA, 2016a). The launch of the AAGC vision document on May 25, 2017 serves as a consolidator of this convergence because Modi and Abe showed interest in improving connectivity between Asia and Africa by using their economic and human resources to achieve what they called a free and open Indo-Pacific. (MEA, 2016a; THANKACHAN, 2018). However, it should be noted that this project was seen by some Chinese as a strategy to compete against Beijing's influence in Africa and, furthermore, India would have engaged supposedly in this action because it was misled by Tokyo. (LEI, 2017; XINGCHUN, 2017a).

The AAGC agrees with aspects of the India and Japan Vision 2025 document, which reflects a joint strategic planning of international engagement and reveals that, in the Indo-Pacific, they aim to 'advance industrial networks and regional value chains with open, fair and transparent business environment in the region'. (MEA, 2015). Likewise, it corresponds to the idea emphasized by the launching of the India-Japan Act East Forum in 2017 aimed to trigger the synergy between the 'Act East Policy' with the 'Free and Open Indo-Pacific Strategy'. (MEA, 2017a). Garge (2016, p.259) points out that there is an Indian-Japanese partnership being planned over common precepts that have been built on such issues as democracy, respect for national sovereignty, respect for international laws, and improvements in infrastructure and connectivity across the Indo-Pacific.

These points can be understood as a part of the Indian-Japanese soft-balancing strategy to Chinese strategies as they tacitly seek to engage in a scenario observed as a geopolitical dispute and mainly because India and Japan are building a partnership to manage the China's expansion throughout Asia. In addition, New Delhi and Tokyo hold some reticence that BRI could encircle them while consolidating the Chinese area of influence; in other words, the AAGC would be part of a strategy that "exhibits elements of soft balancing while involving a tactical, informal and *ad hoc* security understanding between India and Japan in the Indo-Pacific" (PANDA, 2018, p.10).

BRI's expansion demands caution from Indian and Japanese diplomats. Whereas Japan recently wavered at the possibility of working together with China on this issue due the fact that Xi Jinping and Shinzo Abe recently engaged in conversations to debate "how to contribute to the stability and prosperity of the region and the world, including the One Belt, One Road initiative" (MOFA, 2018b), New Delhi remains reluctant to the fact that the China-Pakistan Economic Corridor will traverse the disputed territories of Kashmir. India boycotted the Belt and Road Forum held in China on May 14-16, 2017 justifying that proposals for connectivity should be based on respect for international norms, sovereignty and planned transparently so that no country becomes indebted in an unsustainable way (MEA, 2017b; PANT; PASSI, 2017, p.90). In 2018, India reiterated this position by saying: "[T]he so-called 'China-Pakistan Economic Corridor' violates India's sovereignty and territorial integrity. No country can accept a project that ignores its core concerns on sovereignty and territorial integrity.". (MEA 2018a). In addition, New Delhi is reticent with the network of partnerships that China has established in the Indian Ocean through the BRI maritime corridor, the Maritime Silk Road, which revives the thought that Beijing would be organizing the strategy of containment of India

deemed as ‘string of pearls’, although the Chinese deny that such facilities have military purposes. (BREWSTER, 2014; MANN, 2018, p.6-7).

The AAGC comes at a time of redefinition of international relations so that India and Japan seek to safeguard their interests. (PANDA, 2018, p.5). The project's vision document was developed primarily by three think tanks - i.e., the Research and Information System for Developing Countries (RIS); the Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA); the Institute of Developing Economies Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) - while being supported by MEA of India, Government of India and the Ministry of Economy, Trade and Industry of Japan (METI).

The initiative still has vague guidelines and serves initially as an indication that these two countries seek to combine their capacities to boost their presence in Africa. The scarce information about the proposal that falls within the geopolitical disputes evidently attracts several questions about its potentialities and objectives. Visiting India in 2017, Japan's Minister of Economy, Trade and Industry Hiroshige Seko reinforced Modi on the importance of specifying the characteristics of AAGC. (METI, 2017). Some studies organized by the think tanks on this initiative and its potential will be probably released during the next years. (MEA, 2018c).

Based on attention payed by the two governments to the issues of increasing connectivity, exporting technologies and increasing people-to-people relations, the official document sought to highlight four primary guidelines of the AAGC: ‘development and cooperation projects, quality infrastructure and institutional connectivity, capacity and skill enhancement and people-to-people partnerships’. (RIS; ERIA; IDE-JETRO; 2017, p.3).

India and Japan have established an important relationship not only with Asian countries, but also their presence in Africa has been remarkable. Chinese expansionism has not gone unscathed. There is growing criticism of BRI's Chinese investments being made through loans from the Silk Road Fund, Chinese banks and Beijing-sponsored initiatives to countries with a credit rating below BB, which theoretically could put them into massive debts because those countries are considered, by international credit rating agencies, vulnerable to speculation and have difficulties in making commitments to pay their debts. (PANDA, 2018). Hence, India and Japan attempt to create an awareness that AAGC could be a more transparent source of funds and commercial possibilities because these two countries are democracies. Modi and Abe described in 2018 that they have been developing programs for improving infrastructure throughout all the Indo-Pacific in a way compromised with some believes such as: all development cooperation must be carried out in an open, transparent and non-exclusive manner and based on international standards including respect for sovereignty and territorial integrity of nations [...]”(INDIA, 2018).

The Indian press emphasized this fact more than the Japanese's and consequently it is possible to observe Indian newspaper's articles calling the AAGC such as a ‘freedom corridor’ attempting to figure as an opposition to the Chinese political regime, something that sectors of Beijing disapproved: “the Tokyo-New Delhi strategy based on a motive to undermine Beijing's influence will widen the rift between the two sides”

(HONG, 2017). It should be noted that, from India's apparent greater rivalry with BRI, sectors of the Indian government have been more emphatic in conceptualizing the AAGC as a counterpoint to BRI in comparison with the Japanese's, which can be observed tacitly in the discourses of India's policymakers and journalists who tends to emphasises more the AAGC as a transparent and social-minded initiative, that is, "growth and connectivity are truly globally owned only when they emerge from a broad-based consultative process" (MEA, 2017c).

The AAGC's idea is part of the Indian and Japanese engagement in Africa. It aims to develop a value chain in this area in order to "enable these economies to further integrate and collectively emerge as a globally competitive economic bloc" (RIS, ERIA, IDE-JETRO; 2017, p.9); therefore, scholars and journalists believe that it would seek to connect the ports of Southeast Asia to the African coastal regions, including regions of Djibouti and the port of Mombasa, Kenya, which already has significant Japanese aid for its development. The economic objectives of this initiative reveal its intentions to serve the interests of African and Asian countries in harnessing the possibilities that Japan and India possess in terms of capital to invest in infrastructure works, investments in renewable energies and issues related to agriculture, technology and partnerships in the fight against disease.

Brewster (2018) points out that Japan has gradually increased its investments and assistance within Indo-Pacific's countries. Tokyo participates in projects being developed in Mozambique, Kenya, Bangladesh and Myanmar. The AAGC's vision document highlights that Tokyo has already organized some summits with African leaders since 1993 and this country: "enjoys a leading edge in research and development areas. It also has the capacity to transfer capabilities for managing and strengthening supply chains in manufacturing sector and infrastructure projects". (RIS, ERIA, IDE-JETRO; 2017, p.6). Similarly, India has been inserted in the Asian countries and Narendra Modi's government has sought to assertively approach its neighbourhood.

India and Japan have already cooperated in some projects that are inside the AAGC's scope. Countries such as Sri Lanka, Myanmar, Bangladesh and Kenya have received some assistance from New Delhi and Tokyo to develop housing, education and electrification projects; to build bridges and roads; and to stablish collaborative projects in health service. (INDIA, 2018).

Although it is described as an action intended to strengthen ties between different Indo-Pacific countries and seeks to broaden their economic relations, being part of the convergence of Japan's and India's international insertion policies is a factor correlated to the global dispute over influence with China. BRI can be considered the most ambitious initiative adopted by a State in recent years around the international order. However, the AAGC is a way of deepening the engagement of Japan and India amid the challenges imposed by their competitor. The strategy is embedded in political and diplomatic dialogues with a view to balancing threat against Beijing, in a soft-balancing manner, and building joint initiatives to manage the effects emanated by Chinese expansionism as much as possible. One initiative does not exclude the other; that is, their complementarities can be beneficial to global economic development. However, geopolitical disputes happen behind the scenes.

Final Considerations

Concepts are relevant in geopolitical strategies. A question that should be posed oftener in International Relations studies is: 'what is in a name? Therefore, the idea of Indo-Pacific has great repercussions on the future of the global order. This region has become the centre of geopolitical studies. While competition between the United States and China is relevant, it is important to highlight how regional interactions happen. India, Japan, Indonesia and Australia show interesting behaviour since their foreign policies had to be quickly allocated to a scenario in which their surroundings became extremely relevant. This article sought to identify the behaviour of soft balancing in the approach between India and Japan through the analysis of the interests and significance of AAGC.

The strategy of defending national interests is elaborated in a multifaceted way. Concerning the mechanisms elaborated by India and Japan, many authors prefer to observe the existence of the Quad as a strategy to curb China's economic and political clout through orchestration of joint practices - including militaries. Although Quad has reinvigorated itself in recent years with the rise of a more aggressive US foreign policy in the face of China during Donald Trump's government, this initiative is not institutionalized and does not even issue joint communiqués.

Amid the constraints imposed by the fact that signalling a military alliance could pose a direct threat to the Chinese, Japan and India seek different strategies to defend their national interests in the face of new geopolitical dynamics. The AAGC is consolidated as a pillar of the soft balancing strategy orchestrated by these two countries. Manage the effects of Chinese expansionism without this being perceived as a direct threat to Beijing's decision makers is the most important task for Japanese and Indian policymakers. This article demonstrates how the approach between India and Japan is built, *inter alia*, with the objective of balancing power with Beijing in a manner that does not involve unnecessary military skirmishes.

REFERENCES

- AMORIM, Wellington; SILVA, Antonio Henrique Lucena da. Japan and India: soft balancing as a reaction to China's rise?. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. SPE, p. 73-90, 2014.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT. *Foreign Policy White Paper*. Disponível em: <https://www.fpwhitepaper.gov.au/foreign-policy-white-paper>. Acesso em: 12 jun.2018.
- BREMMER, Ian. **These are the 5 reasons why the US remains the World's Only Superpower**. Time. 28 Mai.2015. Disponível em: time.com/3899972/us-superpower-status-military/. Acesso em 17 June 2018.
- BREWSTER, David. Beyond the 'String of Pearls': is there really a Sino-Indian security dilemma in the Indian Ocean?. **Journal of the Indian Ocean Region**, v. 10, n. 2, p. 133-149, 2014.
- _____.2018. **Japan's plans to build a "Free and Open" Indian Ocean**. Lowy Institute. Disponível em: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/japan-plans-build-free-and-open-indian-ocean>. Acesso em 4 Jun. 2018.
- _____. Silk roads and strings of pearls: the strategic geography of China's new pathways in the Indian Ocean. **Geopolitics**, v. 22, n. 2, p. 269-291, 2017.

- _____. The India-Japan Security Relationship: An Enduring Security Partnership?. *Asian Security*, v. 6, n. 2, p. 95-120, 2010.
- CHELLANEY, Brahma. **Changing Indo-Pacific power dynamics**. The Japan Times. 7 Mai. 2018. At <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2018/05/07/commentary/japan-commentary/changing-indo-pacific-power-dynamics/#.Wyv-jPZFW2w>. Acesso em 3 Jun. 2018.
- COHEN, Saul Bernard. **Geopolitics of the world system**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2003.
- CPC. **Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era**. CPC. Publicado em 24 de out de 2017. Disponível em: http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping's_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf. Acesso em 17 Jun. 2018.
- DEKAI, Huang. **Do closer Tokyo-New Delhi relations meet their domestic needs or target China?** Global Times. Publicado em 2 Apr. 2018. Disponível em: www.globaltimes.cn/content/1096325.shtml. Acesso em 1 Jun. 2018.
- GARGE, Ramanand. The India–Japan strategic partnership: evolving synergy in the Indo-Pacific. *Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs*, v. 8, n. 3, p. 257-266, 2016.
- GILPIN, Robert. **War and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.
- GLOBAL TIMES. **India-Japan intimacy poses no real threat to China**. Publicado em 13 de set 2017. Disponível em: <http://www.globaltimes.cn/content/1066308.shtml>. Acesso em 4 Jun. 2018.
- INDIA. **India-Japan Development Cooperation in the Indo-Pacific, including Africa**. Prime Minister of India. 29 de out. 2018. Disponível em: http://www.pmindia.gov.in/en/news_updates/india-japan-development-cooperation-in-the-indo-pacific-including-africa/. Acesso em 29 Out. 2018.
- HONG, Cai. **Japan-India plan should add to China's initiative, not challenge it**. China Daily. Publicado em: 11 Sep. 2017. Disponível em: http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2017-09/11/content_31836212.htm. Acesso em 6 Jun. 2018.
- JOSHI, Shashank. **India-Japan Relations: Strong and Getting Stronger**. War on The Rocks. Publicado em: 19 Sept. 2017. Disponível em: <https://warontherocks.com/2017/09/india-japan-relations-strong-and-getting-stronger/>. Acesso em 3 Mai. 2018.
- KATZENSTEIN, Peter J. Regionalism and Asia. *New Political Economy*, v. 5, n. 3, p. 353-368, 2000.
- KIYOTA, Tomoko. Love and Hate: India's anti-americanism and its impact on Japan-India relations. In: GOTO, Shihoko. **The Rebalance Within Asia: The Evolution of Japan-India Relations**. p.32-44 Washington, DC: Wilson Center, 2014.
- LEI, Wang. **Japan-India cooperation requires objective view**. Global Times. Publicado em: 21 Sept. 2017. Disponível em: <http://www.globaltimes.cn/content/1067597.shtml>. Acesso em 6 Jun. 2018.
- MANN, Baljit Singh. Changing Dynamics of India's Indian Ocean Policy. *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, v. 13, n. 2, p. 11-22, 2017.
- MCDUGALL, Derek. Responses to 'Rising China' in the East Asian Region: soft balancing with accommodation. *Journal of Contemporary China*, v. 21, n. 73, p. 1-17, 2012.
- MEARSHEIMER, John. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: WW & Norton Company, 2001.
- MEDCALF, Rory. 2018. Reimagining Asia: From Asia-Pacific to Indo-Pacific. In: ROZMAN, Gilbert; LIOW, Joseph Chinyong. (eds). **International Relations and Asia's Southern Tier**. p. 9-28. Singapore: Asan-Palgrave Macmillan Series, Springer.
- METI. 2017. **METI Minister Seko Visited India and the Russian Federation**. 2017. Disponível em: http://www.meti.go.jp/english/press/2017/0116_001.html. Acesso em 4 Jun. 2018.

- MEA. Act East Policy. 2014. Disponível em: <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=133837> Acesso em 23 May 2018].
- _____. **Annual Report 1995-1996**. 1996. Disponível em: <https://mealib.nic.in/?2524?000>. Acesso em 7 Mai. 2018.
- _____. **India-Japan Joint Statement during the visit of Prime Minister to Japan**. 2016a. Disponível em: pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=153534. Acesso em 7 Jun. 2018.
- _____. **Joint Statement on India and Japan Vision 2025: Special Strategic and Global Partnership Working Together for Peace and Prosperity of the Indo-Pacific Region and the World**. 2015. Disponível em: http://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/26176/Joint_Statement_on_India_and_Japan_Vision_2025_Special_Strategic_and_Global_Partnership_Working_Together_for_Peace_and_Prosperty_of_the_IndoPacific_R. Acesso em 7 Jun. 2018.
- _____. **Launch of India-Japan Act East Forum**. 2017a. Disponível em: http://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/29154/Launch_of_IndiaJapan_Act_East_Forum. Acesso em 4 Jun. 2018.
- _____. **Media Statement by Prime Minister during his visit to Japan**. 2016b. Disponível em: pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=153525. Acesso em 4 Jun. 2018.
- _____. **Official Spokesperson's response to a query on participation of India in OBOR/BRI Forum**. 2017b. Disponível em: <http://www.mea.gov.in/media-briefings.htm?dtl/28463/Official+Spokespersons+response+to+a+query+on+participation+of+India+in+OBORBRI+Forum>. Acesso em 5 Jun. 2018.
- _____. **Official Spokesperson's response to a query on media reports regarding possible cooperation with China on OBOR/BRI**. 2018a. Disponível em: <http://www.mea.gov.in/media-briefings.htm?dtl/29768/Official+Spokespersons+response+to+a+query+on+media+reports+regarding+possible+cooperation+with+China+on+OBORBRI>. Acesso em 4 Jun. 2018.
- _____. **Prime Minister's Keynote Address at Shangri La Dialogue**. 2018b. Disponível em: <http://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime+Ministers+Keynote+Address+at+Shangri+La+Dialogue+June+01+2018>. Acesso em 19 Jun. 2018.
- _____. **Question No.2694 Asia-Africa Development Corridor**. 2018c. Disponível em: http://www.mea.gov.in/lok-sabha.htm?dtl/29306/QUESTION_NO2694_ASIAAFRICA_DEVELOPMENT_CORRIDOR. Acesso em 1 Jun. 2018.
- _____. **Speech by Foreign Secretary at the Research and Information System for Developing Countries**. 2017c. Disponível em: <http://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/28888/Speech+by+Foreign+Secretary+at+the+Research+and+Information+System+for+Developing+Countries>. [Accessed 1 May 2018].
- MOFA. **Address by Prime Minister Shinzo Abe at the Opening Session of the Sixth Tokyo International Conference on African Development (TICAD VI)**. 2016. Disponível em: https://www.mofa.go.jp/afr/af2/page4e_000496.html. Acesso em 4 Jun. 2018.
- _____. **Confluence of the Two Seas**. 2007. Disponível em: <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html>. Acesso em 4 Jun. 2018.
- _____. **Foreign Policy Speech by Foreign Minister Kono to the 196th Session of the Diet**. 2018a. Disponível em: https://www.mofa.go.jp/fp/unp_a/page3e_000816.html. Acesso em 3 Jun. 2018.
- _____. **Japan-China Summit Meeting**. 2018b. Disponível em: https://www.mofa.go.jp/a_o/c_m1/cn/page4e_000636.html. Acesso em 4 Jun. 2018.

- _____. **Joint Declaration on Security Cooperation between Japan and India**. 2008. Disponível em: https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/india/pmv0810/joint_d.html Acesso em 18 Jun. 2018.
- _____. **Opinion Survey on the Image of Japan in India**. 2013. Disponível em: https://www.mofa.go.jp/press/release/press6e_000122.html Acesso em 5 Mai. 2018.
- MOHAN, Raja. From Looking East to Acting East. **Ministry of External Affairs**. Publicado em 15 de jan. 2015. Disponível em: <http://www.mea.gov.in/in-focus-article.htm?24714/From+Looking+East+to+Acting+East>. Acesso em 2 Jun. 2018.
- _____. India's geopolitics and Southeast Asian security. **Southeast Asian Affairs**, p. 43-60, 2008.
- PAN, Chengxin. The 'Indo-Pacific' and geopolitical anxieties about China's rise in the Asian regional order. **Australian Journal of International Affairs**, v. 68, n. 4, p. 453-469, 2014.
- PANDA, Jagannath P. Soft Balancing: Asia-Africa Growth Corridor (AAGC), India-Japan Arch in contrast to the Belt and Road Initiative (BRI) and China's Rising Influence. In: PANDA, Jagannath P; BASU, Titli. (eds). **China-India-Japan in the Indo-Pacific Ideas, Interests and Infrastructure**. p.5-28. New Delhi: Pentagon Press.
- PANT, Harsh V.; PASSI, Ritika. India's Response to China's Belt and Road Initiative: A Policy in Motion. **Asia Policy**, v. 24, n. 1, p. 88-95, 2017.
- _____.; JOSHI, Yogesh. **The US Pivot and Indian Foreign Policy: Asia's Evolving Balance of Power**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2016.
- PAUL, Thazha V. How India Will React to the Rise of China: The Soft-Balancing Strategy Reconsidered. **War on the Rocks**. Publicado em 17 de set. 2018. Disponível em: <https://warontherocks.com/2018/09/india-and-the-rise-of-china-soft-balancing-strategy-reconsidered/>. Acesso em 28 de out. 2018.
- _____. Introduction: the enduring axioms of balance of power theory and their contemporary relevance. In: PAUL, Thazha V.; WIRTZ, James; FORTMANN, Michel (eds.). **Balance of power: theory and practice in the 21st century**. p. 1-25. Stanford: Stanford University Press.
- PEOPLE'S DAILY. **Highlights of foreign minister's press conference**. Publicado em: 8 Mar. 2017. Disponível em: <http://en.people.cn/n3/2018/0308/c90000-9434651.html>. Acesso em 10 Mai. 2018.
- PEW RESEARCH CENTER. *Indians views on world*. 2016. Disponível em: www.pewglobal.org/2017/11/15/india-and-the-world/. Acesso em 3 Jun. 2018.
- PLOBERGER, Christian. One Belt, One Road—China's new grand strategy. **Journal of Chinese Economic and Business Studies**, v. 15, n. 3, p. 289-305, 2017.
- KAPLAN, Robert D. Center stage for the twenty-first century: power plays in the Indian Ocean. **Foreign Affairs**, p. 16-32, 2009.
- RIS, ERIA, IDE-JETRO. *ASIA AFRICA GROWTH CORRIDOR Partnership for Sustainable and Innovative Development: A Vision Document*. 2017. Disponível em: <http://www.eria.org/Asia-Africa-Growth-Corridor-Documents.pdf> Acesso em 3 Jun. 2018.
- SAINT-MÉZARD, Isabelle. India's Act East policy: strategic implications for the Indian Ocean. **Journal of the Indian Ocean Region**, v. 12, n. 2, p. 177-190, 2016. STUENKEL, Oliver. **Post-Western world: How emerging powers are remaking global order**. Cambridge: Polity Press, 2016.
- THANKACHAN, Shahana. Japan's "Free and Open Indo-Pacific Strategy": Reality before the Rhetoric?. **Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India**, v. 13, n. 2, p. 84-91, 2017.
- THE STATE COUNCIL THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **Action plan on the Belt and Road Initiative**. Disponível em:

http://english.gov.cn/archive/publications/2015/03/30/content_281475080249035.htm. Acesso em 4 Jun. 2018.

WALT, Stephen M. Alliance formation and the balance of world power. **International security**, v. 9, n. 4, p. 3-43, 1985.

_____. Why alliances endure or collapse. **Survival**, v. 39, n. 1, p. 156-179, 1997.

WHITE HOUSE. **National Security Strategy of the United States of America**. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. Acesso em 3 Jun. 2018.

XINGCHUN, Long. **Is Japan misleading India against China?** Global Times. 17 sept. 2017a. Disponível em: <http://www.globaltimes.cn/content/1066832.shtml>. Acesso em 4 June 2018.

_____. **Trump promotes Indo-Pacific for US benefits**. Global Times. Publicado em 15 November 2017b. Disponível em: <http://www.globaltimes.cn/content/1075383.shtml>. [Accessed on 4 May 2018].

YU, Hong. Motivation behind China's 'One Belt, One Road' initiatives and establishment of the Asian infrastructure investment bank. **Journal of Contemporary China**, v. 26, n. 105, p. 353-368, 2017.

*Recebido em 6 de outubro de 2018.
Aprovado em 18 de novembro de 2018.*

RESUMO

Este artigo pretende analisar se a iniciativa Indiana-Japonesa do Corredor de Crescimento Ásia-África (AAGC) pode ser considerada uma estratégia para conter a suposta capacidade da China de isolar diplomaticamente seus rivais regionais, enquanto tenta consolidar o Indo-Pacífico como uma área de influência. A hipótese é que, em um momento de incerteza sobre o compromisso dos Estados Unidos com seus parceiros tradicionais asiáticos e aliados, a Índia e o Japão são encorajados a desenvolver novos mecanismos para equilibrar a China. Segundo a escola realista de Relações Internacionais, a Índia e o Japão buscarão virtualmente maneiras de equilibrar-se contra a China a fim de defender seus interesses. Este artigo desenvolve o argumento usando os conceitos de "equilíbrio da ameaça" e "balanceamento suave" para descrever as estratégias desenvolvidas por esses países dentro do Indo-Pacífico.

Palavras-chave: Indo-Pacífico; Índia; Japão.

ABSTRACT

This paper aims to analyse whether the Indian-Japanese initiative Asia-Africa Growth Corridor (AAGC) can be considered a strategy to curb China's supposed capacity of diplomatically isolating its regional rivals while attempting to consolidate the Indo-Pacific as an area of influence. The hypothesis is that, in a moment of uncertainty over United States' commitment with their Asian traditional partners and allies, India and Japan are encouraged to develop new mechanisms to balance against China. According to the Realist school of International Relations, India and Japan will virtually seek manners to balance against China in order to defend their interests. This paper develops the argument using the concepts of 'balancing of threat' and 'soft balancing' to describe the strategies developed by these countries within the Indo-Pacific.

Key-words: Indo-Pacific; India; Japan.

NORMAS DE SUBMISSÃO

Diretrizes para Autores

1. A revista CONJUNTURA AUSTRAL publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
2. A revista está dividida em três seções: Conjuntura; Pesquisa e Leitura (resenhas)
3. Os artigos de análise de conjuntura devem conter entre 15 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços); os artigos de pesquisa devem conter entre 35 mil e 50 mil caracteres (incluindo espaços); e as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 5 mil caracteres (espaços inclusive);
4. As contribuições devem ser inéditas, e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
5. As contribuições não devem conter dados sobre o autor. Estes (nome completo, titulação, filiação institucional – com o nome completo da instituição – e e-mail para contato) devem ser inseridos nos respectivos campos da plataforma de submissão da revista;
6. O completo preenchimento, pelo(s) autor(es), do formulário de submissão do artigo é imprescindível;
7. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.
8. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
9. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português e 3 key words em inglês; Título em português e em inglês; Resumo em português e Abstract em inglês, ambos com até 50 palavras. Caso o idioma de submissão seja diferente do português, as contribuições também devem apresentar 3 palavras-chave, Título e Resumo na língua original de elaboração do trabalho. Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas, nos campos destinados a elas, no momento da submissão;
10. As contribuições deverão ser apresentadas em documento Word 97-2003 ou superior, em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, sem espaçamento entre parágrafos;
11. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto, não devendo conter referências bibliográficas;
12. As citações diretas devem seguir a norma ABNT 10520/2002: até três linhas no corpo do texto destacada por aspas; maior de três linhas com recuo de 4cm do lado esquerdo, espaçamento simples e fonte tamanho 10;
13. As referências bibliográficas devem estar em ordem alfabética de sobrenome, e devem constar no final do trabalho, de acordo com o seguinte formato:

SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo. Cidade: Editora, Ano.

SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do Capítulo/Artigo. In: SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo do livro. Cap.X, p. xx-xx. Cidade: Editora, Ano.

SOBRENOME, Nome. Título do Artigo. Nome do Periódico. v.X, n.X, p. xx-xx, Ano. Disponível em: <Link para o artigo>. Acesso em dia mês ano.

SOBRENOME, Nome. Título da tese acadêmica: subtítulo. Tese de Doutorado em (curso), Universidade de Brasília, Ano, (nº de páginas) p.

SOBRENOME, Nome. Título da notícia de jornal/revista. Nome do Jornal/revista. Cidade, dia mês. ano (da publicação da notícia). Disponível em: <link para a notícia>. Acesso em dia mês. ano.

14. Em caso de dúvidas a respeito da formatação das referências bibliográficas, utilizar a NBR 6023/2002 da ABNT;
15. Só serão encaminhadas para avaliação aquelas contribuições que estiverem de acordo com as normas estabelecidas pela revista.
16. Todas as submissões devem ser feitas através do site da revista : www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

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 e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em "Comentários ao Editor".
2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (desde que não ultrapassem 2MB)
3. URLs para as referências foram informadas quando necessário.
4. O texto está em espaço simples; usa uma fonte Times New Roman 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, como anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na seção Sobre a Revista, no site www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.
6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, caso submetido para avaliação por pares (ex.: artigos), conforme instruções disponíveis em Assegurando a Avaliação Cega por Pares.

SUBMISSION STANDARDS

Author Guidelines

1. CONJUNTURA AUSTRAL journal publishes scientific articles and book reviews;
2. The journal is divided into three sections: Scenario Analysis; Research, and Review (book review);
3. A scenario analysis should be between 15,000 and 25,000 characters (including spaces); research articles should be between 35,000 and 55,000 characters (including spaces); and book reviews should contain about 5,000 characters (including spaces);
4. Contributions must be original, and can be submitted in Portuguese, English, or Spanish;
5. Submitted files must not contain information about the author. Full name, title, institutional affiliation (with the full name of the institution) and e-mail must be inserted in the respective fields of the journal's submission platform;
6. It is mandatory to fill out all the information required on the submission form;
7. Publications of undergraduate students are accepted, as long as in partnership with an advisor professor, who will appear as the main author of the work;
8. Book reviews must contain the complete bibliographical data and ISBN of the analyzed work;
9. Contributions must be accompanied of: 3 keywords in Portuguese and 3 keywords in English; Title in English and in Portuguese; Abstract in English and in Portuguese, both with up to 50 words. If the original language of submission is Spanish, contributions must also contain 3 keywords, Title and Abstract in that language. Moreover, the information referred to above must be inserted in the respective fields of the submission form.
10. Contributions must be submitted in a Word 97-2003 (or higher version) document, Times New Roman, font size 12, 1.5 spacing, without spaces between paragraphs;
11. The footnotes should be strictly of a substantive and complementary nature and should not contain references;
12. Direct quotations should follow ABNT NBR 10520/2002 norm: if they contain up to three lines they must be distinguished by quotation marks; if they contain more than three lines they must be inserted in a different paragraph indented 4cm on the left, with simple spacing and size 10 font;
13. References should be in alphabetical order by surname, and must appear at the end of work, using the the following format:

SURNAME, Name. Book title: subtitle. City: Publisher, Year.

SURNAME, Name; SURNAME, Name. Title Chapter/Article. In: SURNAME, Name; SURNAME, Name. Book title: book's subtitle. Chapter X, p. xx-xx. City: Publisher, Year.

SURNAME, Name. Article Title. Periodic Name. v.X, n.X, p. xx-xx, year. Available at: <Link to article>. Access on day month year.

SURNAME, Name. Title of academic thesis: Subtitle. Doctoral Thesis in (course), University of Brasilia, year, (number of pages) p.

SURNAME, Name. Title of newspaper news / magazine. Newspaper/magazine name. City, day month year (of publication). Available at: <link to the news>. Access on day month year.

14. In case you have any questions regarding references formatting, refer to ABNT NBR 6023/2002 norm;
15. Only contributions that fully comply with the Author Guidelines will advance to the peer review process.
16. All submissions should be made through the website: www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

Submission Preparation Checklist

As part of the submission process, authors are required to check off their submission's compliance with all of the following items, and submissions may be returned to authors that do not adhere to these guidelines.

1. Contributions must be original, and shall not have been submitted for publication in another journal; otherwise, it must be justified in "Comments to the Editor".
2. Submitted files must be in Microsoft Word, OpenOffice or RTF (as long as their size is up to 2MB) format.
3. URLs must be informed in the references when necessary.
4. The text must be single-spaced; Times New Roman typeface 12 pt. must be used for the body of the text; italic is to be used instead of underline (except in URL addresses); Figures and Tables must be embedded in the text.
5. The text must follow *patterns of style* and *bibliographical* requirements described in Authors Guidelines in the section "About the Journal", on the website: www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.
6. The identification of authorship of the work must be removed from the file and the Properties option in Word, thus ensuring the confidentiality criteria of the journal, if it is to be subjected to peer review (i.e. articles), accordingly with available instructions in "Ensuring Blind Peer Review".

INDEXADORES

Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais (Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services):

- Latindex
- Google Scholar
- Portal de Periódicos UFRGS
- Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)
- Ulrich Web
- Boletim Mundorama
- Bibliografía Latinoamericana
- Open Academic Journal Index
- GIGA Information Centre
- WorldCat
- Scientific Indexing Services
- Academia.edu
- Portal de Periódicos CAPES
- Sumários de Revistas Brasileiras
- Directory of Open Access Journals
- Journal Tables of Contents (TOCs)