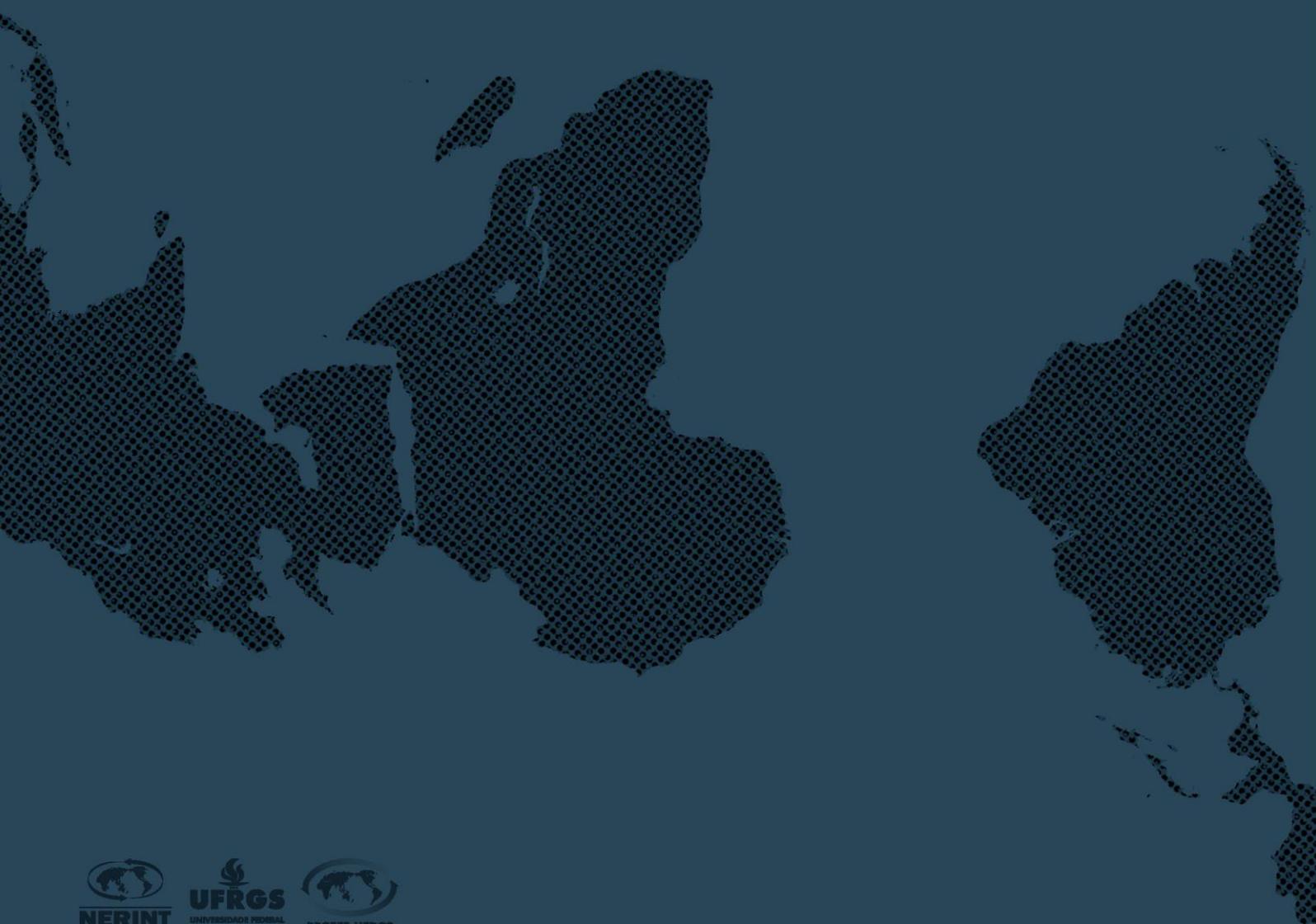


8
ANOS

ISSN: 2178-8839

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

volume 10 | número 49 | jan./mar. 2019





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 Rosário, 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 Vizontini (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 Ferabollini (UFRGS, Brasil)

EDITORES ASSISTENTES / Assistant Editors

Guilherme Ziebell de Oliveira (UFRGS, Brasil)
Jose Oviedo Perez (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.

Vinicius Henrique Mallmann (UFRGS, Brasil)

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

Volume. 10, Número. 49 (jan./mar. 2019)

Rev. Conj. Aust.	Porto Alegre	v.10	n.49	p. 1-117	jan./mar. 2019
------------------	--------------	------	------	----------	----------------



CONJUNTURA

Crise e colapso da UNASUL: o dismantelamento da integração sul-americana em tempos de ofensiva conservadora..... p.5

Bruna Coelho Jaeger

Cooperação militar OTAN-Colômbia: aproximação recente e redefinição do papel das Forças Armadas colombianas no pós-conflito..... p.13

Alexander Arciniegas, João Estevam Dos Santos Filho

ARTIGOS

A política externa do governo Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann..... p.23

Álvaro Vicente Costa Silva

Twiplomacy: a ascensão de Donald Trump em 140 caracteres..... p.42

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves, Marcella Germano de Assis

Parceria Moçambique-China: cruzamento de estratégias seeking em contexto de globalização financeira (um olhar aos resultados do período 2001-2016)..... p.62

Vasco Alberto Chemane

A reunião especializada sobre agricultura familiar do Mercosul (REAF): expansão ou aprofundamento da integração regional?..... p.81

Guilherme Augusto Guimarães Ferreira

O desenvolvimento humano e sustentável na ótica do PNUD: desafios para a prática do ideal..... p.96

Tomás Loïck Tadeu Tavares Ferreira Neves, Paulo Afonso Velasco Júnior

Normas de Submissão / Submission Standards..... p.113

Pareceristas do Volume 9 / Volume 9 Reviewers..... p.116

CRISE E COLAPSO DA UNASUL: O DESMANTELAMENTO DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA EM TEMPOS DE OFENSIVA CONSERVADORA

Crisis and collapse of UNASUR: the dismantling of South American integration under conservative offensive

Bruna Coelho Jaeger¹

Introdução

A União de Nações Sul-Americanas, a UNASUL, foi criada em 2008 como representação institucional máxima das transformações pelas quais o subcontinente passou a experimentar desde o início do século XXI. O órgão foi o primeiro na América do Sul a ser composto por todos os doze chefes e chefas de Estado da região, sem a presença dos Estados Unidos. No entanto, tendo sido criada por iniciativa dos ex-presidentes Lula da Silva, do Brasil, Hugo Chávez, da Venezuela, e Néstor Kirchner, da Argentina, a UNASUL está sem um comando definitivo desde o começo de 2017, após Venezuela, Bolívia, Suriname e Equador vetarem a indicação do diplomata argentino José Octavio Bordón para assumir o cargo na secretaria geral. Muito além de uma crise institucional, o atual colapso pelo qual passa a UNASUL surge como símbolo de um processo mais amplo de retrocesso regional, derivado de uma ofensiva conservadora.

Objetivo deste texto é o de apresentar o contexto atual de crise do órgão, analisando os condicionantes e interesses que envolvem o processo. Além disso, busca-se aqui fazer uma análise da evolução histórica da cooperação regional que levou à criação do órgão, justificando a importância de sua manutenção através da exemplificação das principais realizações no âmbito da UNASUL. A hipótese desenvolvida é de que não há um projeto consolidado de integração regional sul-americana, o qual vem oscilando, desde 1985, no seu grau de autonomia frente aos interesses do centro hegemônico, embora tenha apresentado significativos avanços na sua institucionalização. De forma complementar, a atuação regional do Brasil tem variado ao longo do período analisado, tendo em vista que a promoção da integração na América do Sul não logrou se constituir em uma política de Estado. Ora essa atuação busca enquadrar as relações regionais em um projeto associado

¹Professora do curso de Relações Internacionais da UniLasalle-RJ. Doutoranda em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI-UFRJ). Mestra em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI-UFRGS) e Bacharela em Relações Internacionais (UFRGS). Email: brunacjjaeger@gmail.com

aos interesses hegemônicos, voltado prioritariamente à liberalização comercial; ora percebe o fortalecimento do subcontinente frente à dependência ao capital externo, como condição para a melhor inserção do país nas dinâmicas do Sistema Interestatal.

Histórico

Os principais antecedentes da UNASUL datam dos anos 1970, contexto do contencioso do território disputado entre Brasil, Argentina e Paraguai, que acabou culminando na construção da Hidrelétrica de Itaipu (PECEQUILO; HAGE, 2007). O processo de barganha e diplomacia ativa que leva à criação da hidrelétrica é encarado aqui como o marco inicial da integração regional, por representar o início do entendimento entre Brasil e Argentina, que mais tarde conformariam o eixo de sustentação de um bloco sul-americano. Este mesmo processo de arrefecimento das rivalidades entre os dois países também seria materializado pela Guerra das Malvinas, cujo apoio brasileiro ao vizinho – ainda que tímido, surpreendeu – culminou na descrença do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e no Sistema Interamericano frente ao apoio dos Estados Unidos aos ingleses (PECEQUILO; CARMO, 2015). Nesse contexto, pode-se observar uma “sul-americanização” da política externa brasileira, que até então instrumentalizava a América Latina em um multilateralismo mais amplo a nível global. O Brasil se consolida como país de maiores capacidades na região, afastando-se da competição argentina – enfraquecida pela antecipação das políticas neoliberais ainda nos anos 1970.

A desestruturação da ordem internacional que prevalecera durante a Guerra Fria trouxe reflexos imediatos para a geopolítica sul-americana. Em um sentido, restringiu o espaço de barganha política das – à época chamadas – potências médias² e ampliou a pressão pela adequação do processo de integração sul-americana ao receituário do Consenso de Washington (SENNES, 2003). O Mercosul (Mercado Comum do Sul), nesse contexto, desvia-se de suas concepções originais de integração a partir do novo cenário político que emerge das posses de Collor (1990-1992) no Brasil e Menem (1989-1999) na Argentina, com adesão ao fundamentalismo de mercado das teses neoliberais procedentes do centro hegemônico mundial. Adota-se a ênfase do processo de integração a partir da liberalização comercial, abandonando a estratégia de desenvolvimento autocentrado, como nas áreas de energia nuclear, tecnologia aeroespacial ou regulação do mercado financeiro (FARIA, 2004). Transforma-se, nesse contexto, “[...] o caráter do processo de integração. Em lugar da abordagem ‘dirigista e flexível’ do esquema anterior, a integração assumiu uma natureza livre-cambista e o desmantelamento das barreiras existentes passou a ocorrer de forma automática” (ALMEIDA, 2001, p. 6).

De acordo com Raphael Padula (2011a), a então vigente onda do *regionalismo aberto* enfatizava as correntes comerciais internacionais ao invés do aproveitamento das vantagens do mercado regional. Dessa forma, a integração regional constituiria-se em um processo de liberalização comercial intrarregional que seria estágio e componente de um processo mais amplo de liberalização comercial internacional. A busca por

² De acordo com Ricardo Sennes (2003), em linhas gerais, potência média é aquele país que se encontra em uma faixa intermediária de recursos disponíveis, que lhe permitem desempenhar apenas papéis restritos, modestos e cuidadosamente escolhidos fora de sua própria região.

investimentos estrangeiros diretos passou a guiar a formulação da integração regional, que identificava nas finanças externas a promoção do desenvolvimento interno (PADULA, 2011a). Por outro lado, ainda que as iniciativas de integração latino-americana sejam quase tão antigas quanto à da União Europeia³, a evolução efetiva do processo, com significado econômico e social, só veio a se materializar nos anos 1990, visto que o regime militar manteve ativa a histórica rivalidade entre os vizinhos (FARIA, 2004). Nesse contexto de enquadramento do Mercosul às políticas neoliberais, houve uma significativa ascensão nas relações comerciais intrabloco ao longo dos anos 1990. Os grandes beneficiados desse processo foram as elites industriais e exportadoras de capitais brasileiras associadas ao movimento de liberalização comercial internacional, em convergência à política externa do país. Ao longo do governo Cardoso (1995-2002), avança-se na consolidação da integração regional (comercial e liberalizante), enquadrando-a na perspectiva de dependência associada ao capital externo. De acordo com Aldo Ferrer, nesse período:

O Mercosul consiste num conjunto de regras do jogo de harmonização de normas para o interior da região plenamente abertas ao mundo, porque assim como os países na visão fundamentalista não têm opção de um desenvolvimento nacional, o Mercosul não teria, como sistema, uma opção de construção de um capitalismo ‘mercosureño’, com capacidade de autonomia e desenvolvimento endógeno (FERRER, 2006, p. 6).

A partir do final dos anos 1990 e das sucessivas crises econômicas causadas pelo modelo neoliberal, tem-se um recuo dessa política no Brasil; especialmente a partir do exemplo da Argentina, país que mais fielmente seguiu o receituário do Estado neoliberal e mergulhou em profunda crise a partir de 2001 (VIZENTINI, 2003). André Reis da Silva (2009) aponta que há uma reorientação da política externa sob o governo Cardoso no ano 2000, que assume uma postura mais crítica nos fóruns multilaterais. O seu conceito de globalização assimétrica é lançado como alternativa ao modelo que vinha sendo adotado de forma praticamente acrítica (SILVA, 2009). Um dos principais exemplos dessa mudança está na chamada da I Reunião dos Chefes de Estado Sul-Americanos, que ocorreu em 31 de agosto de 2000 em Brasília, inaugurando uma nova fase da integração regional, a qual passa a ser mais autônoma e com foco no desenvolvimento a partir da infraestrutura. Nesse contexto, foi criada a Iniciativa para Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Para FHC, a integração regional serviria como uma salvaguarda frente aos possíveis efeitos nocivos da globalização. A chegada de Hugo Chávez Frías ao poder em 1999, na Venezuela, representa o início de um processo de ruptura com o perfil de busca por alinhamento ao Consenso de Washington que prevalecera durante a década de 1990.

Essa chamada “primavera sul-americana” tornou-se consolidada com as eleições de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil (2003-2010), Néstor Kirchner na Argentina (2003-2007), Tabaré Vázquez no Uruguai (2005-

³ A Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) foi uma tentativa de integração comercial da América Latina na década de 1960. Os membros eram Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru, e Uruguai. Com decorrência do organismo, foi criada em 1980 a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que é hoje o maior bloco econômico da América Latina, com a participação de treze países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

2010), Evo Morales na Bolívia (2006 -), Rafael Correa no Equador (2007-2017) e Fernando Lugo no Paraguai (2008-2012) (FUCCILLE, 2014). A convergência programática desses governos abriu espaço para uma agenda mais ampla de cooperação que não aquela voltada apenas às questões comerciais. A UNASUL surge como aprofundamento de um projeto anterior, a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que foi criado e liderado pelo Brasil em 2004.

Essa nova perspectiva mais progressista gerou um fortalecimento da integração regional, simbolizado pelo engavetamento da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) em 2005. Principalmente a partir de 2008, com a crise econômica e a criação da UNASUL, do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e em 2010 a criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) que absorve a IIRSA, um novo enfoque foi dado à integração regional, com maior participação dos governos e com o advento de uma visão estratégica e sistêmica sobre o processo. O COSIPLAN, nesse sentido, busca minimizar os efeitos adversos de uma infraestrutura regional que era constituída como corredores comerciais. O CDS, em particular, tem importância ímpar, visando consolidar a região como uma zona de paz, com um papel determinante na resolução de conflitos, tais como entre Colômbia e Venezuela (2009), no Equador (2010) e na Venezuela (2013) (FERREIRA, 2018).

A busca pela liderança brasileira encarava a América do Sul como única ponte possível para uma maior inserção internacional do país, com um lugar de destaque na geopolítica das Grandes Potências. Dessa forma, o Brasil passa a aliar seus interesses políticos aos interesses de grandes empresas como principais agentes da política externa. A partir de 2011, contudo, a crise econômica atinge os países emergentes, a partir do desaquecimento da economia chinesa e diminuição no preço das commodities. Assim, a liderança regional do Brasil entra em xeque, devido à crise política interna e oposição ideológica por parte de frações importantes da burguesia nacional e também regional – representadas pela Aliança do Pacífico e o Grupo de Lima.

Deve ser pontuado que o processo de integração regional não logrou criar um forte sustentáculo social que formasse uma defesa popular ao projeto, que inicia seu processo de abandono de forma despercebida por grande parte da sociedade brasileira. Nesse sentido, os maiores projetos de infraestrutura que chegaram a ser concluídos não alcançaram um impacto significativo de interesse social, além de terem fracassado na criação de cadeias produtivas regionais.

A Crise

A partir do golpe parlamentar no Brasil em 2016 e a ascensão do governo Temer, há uma maior pressão pelo alinhamento aos Estados Unidos. Este processo de subordinação aos interesses hegemônicos e de conservadorismo social passa a ser verificado em toda a região, com Maurício Macri na Argentina (2015), com o Partido Colorado no Paraguai (2018), com o ex-banqueiro Kuczynski no Peru (2016), com Sebastian Piñera no Chile (2018), com a suspensão da Venezuela do Mercosul (2016), além da crescente polarização política nos países “remanescentes” da esquerda –Venezuela, Equador e Bolívia. A Colômbia em especial tem um papel chave nesse contexto, com a ascensão de Ivan Duque em 2018 e a vitória do “não” no plebiscito sobre as

negociações com as FARC. Além disso, o país entra como parceiro externo da Organização do Tratado do Atlântico Norte, a OTAN, (o primeiro país latino-americano a fazê-lo) e se torna membro da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). O movimento de ciclos políticos se soma, portanto, aos efeitos da crise econômica regional.

A crise da UNASUL faz parte dessa conjuntura, que se inicia em janeiro de 2017 quando o então Secretário-Geral, Ernesto Samper, deixa o cargo em protesto ao impeachment de Dilma Rousseff, anunciando a ruptura democrática no Brasil. Desde então o órgão encontra-se sem comando efetivo. O Brasil já soma uma dívida de 12,5 milhões de reais pela falta de pagamento de sua contribuição compulsória (FOLHA, 2018). Dessa forma, a UNASUL está sem orçamento para pagar seus funcionários e manter sua sede, que inclusive foi tomada de volta pelo governo equatoriano devido à inatividade por qual passa a organização, cuja maioria dos conselhos não se reúnem há anos. A presidência *pró-tempore* está com o Ministro das Relações Exteriores da Bolívia, Fernando Huanacuni, que logo após sua posse, em abril de 2018, culmina na suspensão voluntária de seis membros da organização: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru. O bloco pediu sua retirada visando pressionar a organização a nomear um Secretário-Geral permanente, posto que, pelo regulamento interno, o cargo deveria ter sido assumido pela Argentina, que nomeara o embaixador José Octávio Bordón. Funcionando sob a lógica de decisão somente por consenso, o veto do nome de Bordón por parte de países com governos com orientação à esquerda – em especial a Venezuela – fez com que a UNASUL se rompesse ao meio. Em 10 de agosto, o ministro do Exterior da Colômbia, Carlos Holmes Trujillo, comunicou a decisão política do país de se retirar do bloco, uma promessa que Duque fez durante a campanha presidencial. O objetivo é claro: isolar a Venezuela de Maduro e também abrir caminho fácil para um novo projeto de ampla liberalização regional no estilo ALCA, com o mínimo esforço diplomático por parte dos Estados Unidos. Em 2019, o Brasil deveria assumir a presidência do bloco, o que certamente vai contra a ideológica “desideologização” da política externa brasileira que visa o governo de Jair Bolsonaro.

Como fato mais recente em relação ao presente texto⁴, no dia 14 de janeiro de 2019, Iván Duque, presidente colombiano, anunciou a intenção de criar um novo bloco em substituição à UNASUL, o PROSUL. Em entrevista à emissora de rádio Oye Cali, Duque afirma que “[...] mais do que uma organização burocrática e a serviço de um governo particular, seria um mecanismo de coordenação sul-americana” (SPUTNIK NEWS, 2019). Apesar de ainda não haver informações disponíveis sobre o novo órgão, a tendência é que siga como evolução lógica da corrente ofensiva conservadora por que passa a região, atendendo diretamente aos objetivos de isolamento da Venezuela e aproximação com os EUA⁵. O que chama mais atenção, contudo, é a nova grande inflexão da liderança brasileira, talvez a mais evidente até agora na história regional. A iniciativa para criação do PROSUL é colombiana, em parceria com o Chile. Brasil e Argentina não foram consultados acerca

⁴ Última versão entregue em 28 de janeiro de 2019.

⁵ As tensões geopolíticas na região se intensificaram com as eleições venezuelanas. Em 10 janeiro de 2019, Nicolás Maduro assume o cargo pelo qual foi eleito com 70% dos votos em maio passado (após intensas reivindicações pela oposição para antecipação do pleito que deveria ter sido em outubro). O concorrente opositor Juan Guaidó, que ficou em segundo lugar, se declara presidente interino em 23 de janeiro alegando fraude nas eleições. Até o presente momento, vinte países já reconheceram Guaidó como presidente legítimo, dentre eles EUA, Canadá, Brasil, Israel, Austrália, Reino Unido, Colômbia, Argentina, Chile, Equador, Paraguai e Peru.

do novo arranjo. Isso indica uma nova configuração nas relações regionais sem precedentes na história recente, até então marcada pela liderança brasileira, bem como pela integração em eixo Brasil-Argentina.

Considerações Finais

Assim, atualmente, o processo de integração sul-americana vem passando por uma crise de retrocesso. Grandes avanços alcançados na primeira década do século XXI agora são considerados passado da história regional. Na América do Sul, a integração regional pensada de forma autônoma, com elementos estratégicos para fortalecimento conjunto, gradualmente passa a dar lugar ao projeto integracionista conservador politicamente e liberalizante economicamente. A assinatura de acordos comerciais e de livre-comércio com Estados Unidos e União Europeia de alguns países da região, o fortalecimento da Aliança do Pacífico e o aumento contínuo da presença chinesa indicam que houve falhas na condução da integração regional iniciada nos anos 2000 (SARAIVA, 2014). Afinal, desafiam a capacidade autônoma dos países da região à medida que ampliam a dependência econômico-financeira às potências extrarregionais.

Entretanto, atribuir os avanços e retrocessos da integração apenas à vontade política dos Estados seria estabelecer uma visão reducionista. As elites econômicas também são atores desses processos. Nessa perspectiva, de acordo com Pedro Henrique Campos (2015, p. 33), o Estado não se trata apenas de “um conjunto de agências que operam a administração pública”, mas também abarca os denominados “aparelhos privados de hegemonia, ou seja, os organismos que compõem a sociedade civil”. Já as dinâmicas sistêmicas (movimentos, conflitos e contradições do Sistema Interestatal capitalista) são fatores que incidem tanto sobre o processo de integração regional na América do Sul quanto sobre os interesses das elites internas. Nesse sentido, o relacionamento entre os Estados é influenciado duplamente pela conjuntura sistêmica internacional e, no plano doméstico, pelas coalizões de poder e diferentes interesses políticos e econômicos. “Os interesses de grupos, que inclusive podem se associar a interesses externos, são importantes determinantes do vetor de políticas (postura) adotado por cada Estado” (PADULA, 2011b, p. 211). Assim, acabar com a UNASUL na atual conjuntura de extremismos no âmbito global é, na prática, condenar a América do Sul ao auto-abandono. Significa negligenciar experiências bem-sucedidas e que apresentavam, entre avanços e recuos, uma certa continuidade. A despeito de fazer parte de um ciclo conservador – que, como qualquer ciclo, deve findar-se – certamente sua retomada teria que ser conduzida em um novo contexto, muito mais debilitado e atrasado em relação a meados dos anos 2000.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. “Dez anos de Mercosul: uma visão brasileira”. In: ALMEIDA, P. (org.). **Anuário do GEDEIM 2001**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2001.
- CAMPOS, P. H. P. **Estranhas Catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988**. Niterói/RJ: Eduff, 2015.

- FARIA, L. A. E. **A Chave do Tamanho: desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/FEE, 2004.
- FERREIRA, M. A. S. V. **A crise da UNASUL e seus impactos no seu histórico de promotor da paz regional**. PCECS, 2018.
- FERRER, A. **Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- FOLHA DE S. PAULO. **Renúncia de chefe expõe situação de penúria da Unasul**. 02/08/2018. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/08/renuncia-de-chefe-expoe-situacao-de-penuria-da-unasul.shtml>
- FUCCILE, A. *O Brasil e a América do Sul: (re)pensando a segurança e a defesa na região*. **Rev. Bra. Est. Def.** ano 1, nº 1, jul./dez., 2014, p. 112-146
- PADULA, R. “As visões dominantes sobre a integração regional: o Regionalismo Aberto e a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)”. In: COSTA, D. (org.). **América do Sul: Integração e Infraestrutura**. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011a, pp. 143-208.
- PADULA, R. “Uma concepção de integração regional, papel da infraestrutura e ocupação dos espaços”. In: COSTA, D. (org.). **América do Sul: Integração e Infraestrutura**. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011b, pp. 209-300.
- PECEQUILO, C. S.; CARMO, C. A. do. **O Brasil e a América do Sul: relações regionais e globais**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.
- PECEQUILO, C. S.; HAGE, J. A. A. *Dilemas Sul Americanos: o Brasil, o Paraguai e Itaipu*. **Boletim Meridiano** 47. V. 8, n. 84 (2007).
- SARAIVA, M. G. *Balanço da Política Externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?* **Revista Relações Internacionais**, Lisboa, 44, dez. 2014.
- SENNES, R. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.
- SILVA, A. L. R. da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica**. Curitiba: Juruá, 2009.
- SPUTNIK NEWS. **Colômbia defende criar 'Prosul' para substituir Unasul**. 14/01/2019. <https://br.sputniknews.com/americas/2019011413109385-unasul-prosul-colombia-duque-venezuela/>
- VIZENTINI, P. G. F. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

Recebido em 22 de novembro de 2018.
Aprovado em 30 de janeiro de 2019.

RESUMO

O objetivo deste texto é o de apresentar o contexto atual de crise da UNASUL, analisando os condicionantes e interesses que envolvem o processo. Além disso, busca-se aqui fazer uma análise da evolução histórica da cooperação regional que levou à criação do órgão, justificando a importância de sua manutenção através da exemplificação das principais realizações no âmbito da UNASUL.

Palavras-chave: UNASUL; América do Sul; Integração Regional.

ABSTRACT

The objective of this text is to present the current UNASUR crisis context, analyzing the constraints and interests that surround the process. In addition, an attempt is made to analyze the historical evolution of regional cooperation that led to the creation of the body, justifying the importance of its maintenance through the exemplification of the main achievements within UNASUR.

Key-words: UNASUR; South America; Regional Integration.

COOPERAÇÃO MILITAR OTAN-COLÔMBIA: APROXIMAÇÃO RECENTE E REDEFINIÇÃO DO PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS COLOMBIANAS NO PÓS-CONFLITO

NATO-Colombia military cooperation: recent rapprochement and redefinition of the Colombian Armed Forces in the post-conflict

Alexander Arciniegas¹
João Estevam Dos Santos Filho²

Introdução

Em 31 de maio de 2018, a Colômbia assinou um acordo de cooperação militar com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), definido como um Programa de Parceria Individual e Cooperação (IPCP, na sigla em inglês) e que transformou o país no mais recente "parceiro global" da Aliança. Apesar de esse acordo haver sido assinado em 2018, a busca por uma aproximação mais efetiva tem sido feita desde os anos finais do segundo mandato da administração de Álvaro Uribe (2002-2010), sendo neste caso uma mera extensão da cooperação militar estabelecida com os EUA desde a implementação do Plano Colômbia, em 2000.

Tendo em vista que esse é o primeiro caso de um país latino-americano que estabelece uma associação formal com a OTAN, cabe avaliar as reais dimensões e os potenciais resultados desse processo, tanto a nível nacional, quanto a regional. Assim, este artigo tem como objetivo compreender a evolução das relações entre a Colômbia e a OTAN até a assinatura do IPCP, bem como a razão dessa aproximação recente. Dessa forma, o presente trabalho relacionará esse processo com a redefinição do papel das Forças Armadas colombianas em face da atual reforma militar, iniciada em 2011 e, consecutivamente, com a atuação internacional mais intensa na área de segurança, que a Colômbia tem buscado desde o início desta década.

¹Professor pesquisador Universidad de Santander UDES. Pós-doutorado PNPd-CAPES 2014-2016 Doutor e Mestre em Ciência Política pela UFRGS Dragado em Direito pela Universidad Industrial de Santander UIS. Email: arciniegacol@hotmail.com

²Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestrando do Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNES, UNICAMP e PUC-SP) em Relações Internacionais. Atuou como bolsista de iniciação científica pelo Programa Jovens Talentos para a Ciência da CAPES, entre 2015 e 2016. Em 2016, foi assistente de pesquisa no projeto "Segurança Internacional: Problemas Analíticos e Representação Georreferenciada de Temáticas e Dinâmicas" e desde 2017 atua no projeto "Segurança Internacional: Estrutura, Contexto e Dinâmica", ambos tendo sido coordenados pelo Prof. Dr. Marco Cepik. Foi aluno de mobilidade acadêmica na Universidad Nacional de Colombia no período letivo 2017/1, no curso de Ciência Política, como bolsista do Programa Santander Iberoamericanas. Email: joaoestevam08@gmail.com

A metodologia empregada para a realização desse trabalho consistiu na análise documental de relatórios, bem como de outros documentos do governo colombiano (como políticas de segurança e defesa, manuais doutrinários, diretrizes de política externa, dentre outros). Também foi revisada literatura especializada em temas de segurança da Colômbia, cooperação militar e relações EUA e Colômbia na área de segurança. Por fim, foi feita uma revisão de notícias sobre cooperação militar OTAN-Colômbia. Por sua vez, o presente trabalho está estruturado da seguinte maneira: além desta introdução, na primeira seção será realizado uma descrição dos desenvolvimentos recentes nas relações entre Colômbia e OTAN; na segunda, será delineado o contexto no qual essa aproximação se deu, no que se refere às mudanças recentes nas Forças Armadas colombianas e, por fim, serão apresentadas as considerações finais.

Relações OTAN-Colômbia: histórico e contexto atual

Uma das primeiras ações significativa do governo colombiano em relação à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ocorreu no segundo mandato de Álvaro Uribe, em 2008, quando foi negociado com a Espanha e com a OTAN o envio de uma companhia colombiana com 100 efetivos ao Afeganistão, a fim de integrar-se ao destacamento espanhol, juntando-se, assim, à Força Internacional de Assistência para Segurança (ISAF, na sigla em inglês)⁵. Entretanto, essa iniciativa não avançou, dentre outros motivos pelos altos custos que imporia ao governo espanhol (GONZÁLEZ, 2008).

Contudo, foi a partir de 2010 que essas relações começaram a intensificar-se. Nesse ano, a OTAN formulou seu novo Conceito Estratégico, baseado no qual passava a buscar a cooperação com Estados fora da aliança - porém com um histórico de cooperação com as potências ocidentais. Para isso, foram criados quatro marcos gerais para organizar esses esquemas de cooperação: Diálogo do Mediterrâneo, Iniciativa de Cooperação de Istambul, Conselho de Associação Euro-Atlântico e Sócios ao Redor do Mundo. Essas parcerias destinam-se ao estabelecimento de parcerias com outros países em matéria de construção de capacidade de defesa, desenvolvimento de interoperabilidade e gestão de crise (ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE - OTAN, 2018).

A partir de 2012, as relações de cooperação com a OTAN alcançaram um patamar mais alto quando o governo de Juan Manuel Santos iniciou conversações com a organização a fim de estabelecer um marco institucional para a cooperação com a Aliança. Nesse sentido, em 25 de julho de 2013, foi assinado o primeiro acordo de cooperação militar entre as duas partes, centrado no tema de segurança de informação. Em tal acordo, ambos comprometeram-se a realizar consultas mútuas no âmbito do intercâmbio de informações relacionadas à esfera securitária, passando assim a entrar em um estreito alinhamento com a instituição nesse quesito (COLÔMBIA, 2013).

Por sua vez, a assinatura desse acordo de cooperação militar entre a Colômbia a OTAN suscitou fortes reações contrárias por parte do governo venezuelano, que via-o como uma penetração da Aliança na América

⁵ A ISAF foi uma missão liderada pela OTAN no Afeganistão entre 2003 e 2014, que se propunha oficialmente a garantir a segurança e a governabilidade do país após a intervenção militar norte-americana de 2001, havia resultado na queda do regime Talibã (OTAN, 2015).

do Sul. Além desse acordo, em novembro do mesmo ano foi assinado outro que permitiu à Colômbia ingressar como usuária do Sistema de Catalogação da Defesa (SICAD, na sigla em espanhol) da OTAN, o que passou a permitir a uniformização da identificação, classificação e enumeração de uma série de atividades e processos das Forças Armadas colombianas com aquelas adotadas pela OTAN, gerando um maior potencial de interoperabilidade entre ambas as instituições (DUSSÁN, 2019).

Entretanto, a vigência do acordo de julho de 2013 foi de pouco tempo, visto que, em 2015, a Corte Constitucional colombiana declarou-o inexecutável porque "não se encontraram acreditados todos os requisitos próprios dos trâmites das leis aprobatórias de um tratado internacional" (COLÔMBIA, 2015a, p. 2). Contudo, essa medida não resultou em um arrefecimento das relações de cooperação entre Colômbia e OTAN, posto que no mesmo ano o país empregou uma embarcação de patrulha oceânica da Marinha para as operações Escudo do Oceano⁴ (*Ocean Shield*, tradução nossa). Ademais, em fevereiro de 2017, o comandante do Exército colombiano afirmou que o governo estava estudando a solicitação da OTAN de enviar militares para o Afeganistão, como parte da ISAF - mas, novamente, sem nenhuma concretização (MONSALVE, 2017).

Não obstante esses fatos, foi a partir de 2016 que as relações entre o governo colombiano e a organização voltaram a intensificar-se com a aceitação por parte da OTAN em iniciar conversações com o país para efetivar um programa de cooperação em matéria de intercâmbio de informação e de luta contra o crime organizado. Essas conversações acabaram resultando na criação de um novo acordo de cooperação em segurança entre as duas partes em 18 de maio de 2017, denominado Programa de Parceria Individual e Cooperação e que foi formalizado em 31 de maio de 2018. Através desse acordo, a Colômbia passou a ser incluída na categoria de "sócio global" da OTAN. As ações prescritas pelo acordo, por sua vez, incluem cooperação em segurança da informação, participação em missões da OTAN, participação em programas de segurança e investimentos em defesa, dentre outras (PADILLA, 2017).

Assim, a cooperação entre OTAN e Colômbia na esfera securitária passou por uma importante mudança relacionada também ao contexto específico de cada governo. Dessa maneira, durante a administração Uribe, as ações foram predominantemente discursivas, sem ações concretas, sendo caracterizadas mais por uma extensão da cooperação militar com os EUA no combate aos grupos guerrilheiros e ligados ao crime organizado. Já no período Santos, a aproximação com a OTAN passa a ter uma conotação mais concreta, com a assinatura de dois marcos regulatórios para a cooperação em segurança.

Mudanças na política de segurança colombiana

Por sua vez, essa aproximação recente entre o Estado colombiano e a Aliança tem se desenvolvido em um contexto de mudanças significativas nas políticas de segurança da Colômbia, relacionadas sobretudo com o fim do conflito militar com a principal guerrilha do país, as FARC, que desmobilizaram-se a partir de 2017. Por sua vez, as forças representadas pelo Exército de Libertação Nacional (ELN) - atualmente em negociações de paz com o governo - possuem pouca expressão no conflito armado do país. Dessa maneira, a nova

⁴ Missão antipirataria da OTAN no Golfo de Aden e nas costas do Chifre da África, atuante desde 2008 (OTAN, 2016).

conjuntura colombiana tem impulsionado medidas na área da segurança e de defesa que, em conjunto, explicam a maior cooperação militar do país com a OTAN. Dentre elas, pode-se indicar como as principais: a reforma militar (sobretudo do Exército) e as novas dinâmicas da política externa de segurança durante a gestão de Juan Manuel Santos (2010-2018).

Reforma militar atual

Com uma conjuntura marcada pelo início de uma situação de pós-conflito armado, a política de segurança colombiana passou por uma redefinição do papel das suas Forças Armadas. Assim sendo, foi iniciada uma reforma militar a partir de 2011, com a criação do primeiro Comitê de Revisão Estratégica e Inovação (CRE-i I), cujos principais resultados foram a elaboração de um novo plano de guerra para derrotar as forças remanescentes das duas guerrilhas, denominado Plano *Espada de Honor* e identificar áreas - sobretudo ligadas ao Comando e Controle - que deveriam passar por um processo de transformação (DICOE, 2017).

Já a partir de 2013, o Exército colombiano começou a buscar a redefinição de seus padrões de atuação através do Comitê Estratégico de Desenho do Exército do Futuro (CEDEF), cujo principal objetivo era realizar projeções para a Força até 2030, bem como alinhá-la com os padrões da OTAN, em termos doutrinários e de estrutura do Estado-Maior do Exército. Cabe também mencionar que tanto as edições do CRE-i quanto o CEDEF contaram com o assessoramento de oficiais da OTAN, bem como de técnicos das Forças Armadas norte-americanas (ROJAS, 2017).

Em 2015, o processo de reforma alcança a Marinha e a Força Aérea, através da elaboração por parte do Comando Geral das Forças Militares do Plano Estratégico Militar 2030 que, dentre outras medidas, aponta para uma maior integração de capacidades entre as três forças com a finalidade de combater ameaças internas e participar em teatros de operações no exterior, como parte de uma força multinacional (COLÔMBIA, 2015b). Além disso, o Exército começou a planejar uma nova doutrina, a fim de substituir a contrainsurgente (vigente desde 1998). Assim, em 2016, foi implementado o novo modelo doutrinário, conhecido como Doutrina Damasco, cuja ênfase residia na aplicação do conceito operacional de Operações Terrestres Unificadas (OTU) e na transformação do Exército (em conjunto com as outras Forças) em uma "força multimissão", destinada a realizar diferentes tipos de missões em diferentes teatros de operações, simultaneamente (COLÔMBIA, 2016a).

A ideia central do conceito de OTU é a de que a Força "capture, retenha e explore a iniciativa, a qual se executa através da Ação Decisiva (ofensivas, defensivas, de estabilidade e de apoio da defesa à autoridade civil), com o fim de criar as condições para uma resolução favorável do conflito" (COLÔMBIA, 2016a, p. IX). Por sua vez, esse conceito operacional é oriundo dos manuais do Exército dos EUA e foi adotado pela Força colombiana a fim de coordenar sua doutrina com a dos EUA (COLÔMBIA, 2016a). Assim, "o conceito das Operações Terrestres Unificadas permite um alinhamento multinacional, tanto no âmbito regional como no mundial, facilitando a interoperabilidade na execução de qualquer tipo de missão" (COLÔMBIA, 2016a, p. IX).

Esse alinhamento multinacional possibilitaria uma maior interoperabilidade com forças de coalizões, como no caso das missões de paz da ONU e de operações conjuntas com a OTAN.

Além disso, o caráter multimissão que tem sido buscado pelas Forças Armas colombianas também tem incluído a continuação de uma forte ênfase na Doutrina de Ação Integral, baseada na ação conjunta e coordenada entre as três forças (Exército, Força Aérea e Marinha) e agências civis públicas e privadas para fortalecer as estruturas institucionais dos Estados, com vistas consolidar a sua presença em áreas que antes encontravam-se sob controle das guerrilhas. Essa doutrina por sua vez foi inicialmente desenvolvida pela OTAN, no final do século XX, que buscava um novo enfoque de atuação para aplicar em operações relacionadas a gestão de crise, manutenção de paz, estabilização do pós-conflito ou construção nacional (CASTILLO; NIÑO, 2015). Dessa forma, a reforma militar colombiana também tem ocorrido por meio da emulação militar, ou seja, da incorporação de modos de estruturar a organização das Forças Armadas que são adotados por um Estado mais forte (REZENDE-SANTOS, 2007). Embora a Colômbia venha emulando as doutrinas e estruturas organizacionais dos EUA, também tem feito algo parecido com relação à OTAN - ainda que com menor intensidade, como atesta o caso da Doutrina de Ação Integral.

Com essas mudanças estratégicas e doutrinárias, o papel das Forças Armadas da Colômbia passou a ser repensado, a fim de corresponderem ao novo contexto de fim do conflito com as FARC. Desse modo, apesar de as missões de combate aos grupos guerrilheiros e aos grupos ligados ao crime organizado continuarem, novas missões passaram a ser concebidas para as Forças Armadas, tendo como foco a atuação não armada em áreas cuja presença estatal ainda é baixa. Também cabe novamente ressaltar a influência da OTAN nessa reforma, tanto no processo de reorganização estrutural do Exército, quanto na atualização doutrinária.

Novas dinâmicas na política externa de segurança

Concomitantemente a essas novas missões no âmbito interno, o governo colombiano também passou a buscar uma maior atuação no cenário internacional. Essa decisão já constava na Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade, em 2011, que mencionava a promoção de uma estratégia de "diplomacia para a segurança", cuja finalidade seria a de estabelecer relações de cooperação com outros Estados do Hemisfério Ocidental para o combate ao crime transnacional (COLÔMBIA, 2011). Esse tipo de atuação também foi transformado em um dos objetivos do Plano Estratégico do Setor Defesa e Segurança 2016-2018, segundo o qual as Forças Militares colombianas devem "fortalecer a projeção interacional do Setor como partícipe da política externa estabelecida pelo governo, mediante uma maior cooperação bilateral, triangular e multilateral com os países aliados e estratégicos" (COLÔMBIA, 2016b, p. 74).

Dessa maneira, em 2012, foi criado o programa Diplomacia para a Segurança, que buscava aproximar as forças de segurança colombianas com suas homólogas em outros países. As áreas de cooperação, por sua vez, incluíam desenvolvimento organizacional, apoio na luta contra o narcotráfico e fortalecimento em especialidades militares e policiais. Dessa forma, entre 2011 e 2014, foram capacitados 24.447 membros de forças de segurança de mais 70 países. Essa cooperação tem focado sobretudo os países da América Central

e Caribe que, nesse período, representaram 58% (14.177 efetivos) do pessoal treinado (COLÔMBIA, 2015c). Uma maior aproximação com essa região foi conseguida através da assinatura da criação de um Plano de Ação de Cooperação em Segurança Regional (USCAP, na sigla em inglês) com os EUA para apoiar o desenvolvimento de capacidades dos Estados centro-americanos e caribenhos⁵, utilizando-se recursos e intermediação do Comando Sul dos EUA (ARRATIA, 2016; TICKNER; MORALES, 2016). Dessa forma, entre 2013 e 2016, o número de pessoal da América Central capacitados por técnicos colombianos cresceu de 179 para 3.306 (COLÔMBIA, 2017a).

Em se tratando das relações com os EUA, para além da cooperação triangular, a Colômbia têm buscado estabelecer uma maior coordenação em termos de segurança regional. Dessa forma, o país tem participado da Operação *Martillo* desde 2012, composta por vários países da Bacia do Caribe e cujo objetivo é o combate às atividades ilícitas nessa área. Além disso, foi assinado em 2016 um acordo entre o Comando Sul dos EUA e o Ministério de Defesa colombiano relativo à admissão de pessoal colombiano no Comando Sul, que possibilita que oficiais colombianos tornem-se parte ativa nessa agência (COLÔMBIA, 2017a). Ademais, em 2017, a Colômbia conseguiu a aprovação dos EUA para a criação de uma força de tarefa naval no Pacífico composta pelas forças colombianas, norte-americanas e mexicanas (EL ESPECTADOR, 2017).

Além dessas ações regionais, o país têm buscado utilizar suas Forças Armadas para ter um papel mais assertivo no contexto da segurança internacional. Assim, em 2015, o governo colombiano assinou um acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), segundo o qual comprometeu-se em contribuir gradualmente com o envio de tropas a operações de manutenção de paz da organização. Dessa forma, em um ano o país contribuiria com 12 oficiais; em dois anos, com 500 efetivos e em três anos, com 5.000 militares (COLÔMBIA, 2015d). Além disso, a Marinha da Colômbia através de Infantaria impulsionou a criação do Centro de Treinamento e Capacitação para Operações de Paz (CENCOPAZ), cujo objetivo é o de treinar tropas das Forças Armadas colombianas para participar de missões sob o mandato da ONU. Por sua vez, essa unidade já foi responsável pela capacitação de 649 militares e policiais colombianos, bem como de 105 civis que trabalham na ONU nos últimos dois anos (VENEGAS, 2018).

Nesse sentido, as Forças Armadas colombianas têm recebido capacitações da OTAN sobre atuação em missões de paz (COLÔMBIA, 2017b). Ademais, a Colômbia vem buscando desempenhar um papel mais importante na cooperação internacional em desminagem humanitária, tendo inclusive buscado a certificação da OTAN a fim de estabelecer relações de cooperação nessa área com país aliados da organização (EL TIEMPO, 2018). Cabe também ressaltar que essas mudanças visam impedir uma significativa diminuição do orçamento destinado ao Ministério de Defesa. Essa possibilidade, entretanto, vem da diminuição do número de efetivos militares da Colômbia, que passou de 288.245 em 2013, para 245.429 em 2017 (COLÔMBIA, 2017c). Tais mudanças, por sua vez, têm incluído uma maior participação do país no contexto regional e internacional, com apoio tanto dos EUA e da OTAN, quanto da ONU.

⁵ As áreas em que o Plano de Ação foca são segurança cidadã, desenvolvimento organizacional, fortalecimento de especialidades militares e policiais, luta contra o problema mundial das drogas e prevenção e controle de fenômenos criminais (COLÔMBIA, 2017a).

Desse modo, é perceptível que a aproximação militar colombiana da OTAN se enquadra em um contexto de busca por um novo tipo de utilização das capacidades desenvolvidas pelas Forças Armadas da Colômbia ao longo das duas últimas décadas - direcionadas em sua maior parte para o combate ao narcotráfico e aos grupos guerrilheiros. Assim, a cooperação com a Aliança tem se desenvolvido seguindo os esforços do governo colombiano de intensificar a internacionalização de suas capacidades securitárias (sobretudo suas Forças Armadas), contribuindo inclusive para a cooperação militar com terceiros países e com a ONU. Além disso, essa aproximação tem acompanhado até certo ponto as novas dinâmicas das relações entre EUA e Colômbia, uma vez que essas tem se baseado menos na transferência unilateral de tecnologia do primeiro para o segundo e mais na utilização das capacidades absorvidas pelas instituições militares colombianas em outros países, com intenso apoio estadunidense - o que Tickner e Morales (2015) se referem como "cooperação dependente associada".

Considerações Finais

Como foi visto, a aproximação entre a Colômbia e a Organização do Tratado do Atlântico Norte tem se dado sobretudo a partir de 2010, com a chegada da administração Santos, dando um caráter mais concreto às relações entre as duas partes, cujo ápice foi alcançado com a assinatura do acordo de cooperação militar firmado em maio de 2018 e que tornou a Colômbia o primeiro Estado latino-americano a ser considerado "parceiro global" da OTAN.

Também como foi possível observar, essa intensificação gradativa das relações entre o Estado colombiano e a Aliança tem sido possível devido às mudanças na política de segurança colombiana implementadas durante o governo Santos e com perspectivas de continuação durante o governo Duque. A primeira delas é a reforma militar que tem sido levada a cabo, sobretudo pelo Exército e que tem se baseado na identificação de novas ameaças internas a serem combatidas - em sua maioria, ameaças não armadas, como é o caso da gestão de riscos e desastres naturais, a construção de infraestrutura, a preservação do meio ambiente, dentre outras.

A outra mudança é o novo tipo de política externa de segurança que tem sido pensada para as Forças Armadas colombianas. Por um lado, a cooperação com os EUA em segurança tem passado por uma mudança qualitativo, que envolve uma parceria menos dependente da transferência de tecnologia militar para a Colômbia e mais voltada para o apoio à reforma militar e ao treinamento de outros países da região via uma "cooperação triangular". Por outro lado, o governo colombiano tem buscado internacionalizar as suas Forças Armadas por meio de esquemas de cooperação internacional, com a participação em operações de paz da ONU ocupando um espaço importante na agenda de segurança internacional do país.

Ao seu turno, essas mudanças têm impulsionado uma maior aproximação entre a Colômbia e a OTAN de modo a enquadrarem-se em formatos institucionais, como o IPCP, que visem a uma cooperação mais sólida e, portanto, mais funcional para ambas as partes. Nesse sentido, a Colômbia tem utilizado a aproximação com a OTAN com a finalidade de utilizar as relações com a instituição para auxiliar no seu projeto de

internacionalização via cooperação militar com outros países do Sul global - alcançando inclusive alguns países africanos -, garantindo dessa maneira, de um lado, a continuação da utilização de seus efetivos e de seu orçamento de segurança e defesa, seja na capacitação das forças de outros países - como no caso da parceria com países centro-americanos e caribenhos e nos projetos de desminagem com outras nações -, seja no envio de tropas para operações de paz da ONU. Além disso, o país tem buscado instrumentalizar as suas relações com a OTAN com a finalidade de aumentar seu prestígio internacional e de conseguir manter a transferência de recursos, principalmente do governo norte-americano (ainda que em menor quantia que na década passada).

REFERÊNCIAS

- ARRATIA Sandoval, Esteban. From "failed state" to exporter of security?: Colombia and the diplomacy of security. **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, Porto Alegre, v. 5, n. 10, p.148-172, 2016.
- CASTILLO Castañeda, Alberto; NIÑO González, César Augusto. La Doctrina de Acción Integral como política de seguridad en el posconflicto armado en Colombia. In: NIÑO, César Augusto (Comp.). **Perspectivas y prospectivas de la seguridad en Colombia**. Bogotá: Universidad Santo Tomás, 2015. p. 121-148.
- COLÔMBIA. **Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad**. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2Czy2ry>>. Acesso em: 07 set. 2018.
- _____. **Acuerdo Entre La República de Colombia y La Organización del Tratado del Atlántico Norte Sobre Cooperación y Seguridad de Información**. Bogotá, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2wT6Qhp>>. Acesso em: 06 set. 2018.
- _____. Corte Constitucional. Comunicado nº 24. **La Corte Constitucional Declaró Inexequible La Ley 1734 de 2014**. Bogotá, 2015a. Disponível em: <<https://bit.ly/2wVYxkT>>. Acesso em: 06 set. 2018.
- _____. **Plan Estratégico Militar 2030**. Bogotá: Comando Geral das Forças Militares, 2015b.
- _____. **Memórias ao Congresso: 2014-2015**. Bogotá: Ministerio de Defesa Nacional, 2015c. Disponível em: <<https://bit.ly/2wU8eAU>>. Acesso em: 07 set. 2018.
- _____. **Colombia aportará tropas a las misiones de mantenimiento de paz de la ONU**. Bogotá: Ministério de Relações Exteriores, 2015c. Disponível em: <<https://bit.ly/2QeX9CE>>. Acesso em: 07 set. 2018.
- _____. Exército Nacional da Colômbia. **Doctrina Damasco**. Bogotá: Comando de Educação e Doutrina, 2016a.
- _____. **Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad: Guía de Planeamiento Estratégico 2016-2018**. Bogotá: Ministerio de Defesa Nacional, 2016b. Disponível em: <<https://bit.ly/2uSzfUN>>. Acesso em: 07 set. 2018.
- _____. **Memórias ao Congresso: 2016-2017**. Bogotá: Ministerio de Defesa Nacional, 2017a. Disponível em: <<https://bit.ly/2wU8eAU>>. Acesso em: 07 set. 2018.
- _____. EXÉRCITO NACIONAL DA COLÔMBIA. . **OTAN refuerza formación de Ejército de Colombia en operaciones de paz**. 2017b. Disponível em: <<https://bit.ly/2x4rBYw>>. Acesso em: 07 set. 2018.

- _____. **Información de Criminalidad, resultados operacionales, afectación de las propias tropas y pie de fuerza.** Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2017c. Disponível em: <<https://bit.ly/2QaMV6e>>. Acesso em: 08 set. 2018.
- CORREA Consuegra, Juan Carlos. Comité de Revisión Estratégica e Innovación I. **Revista Ejército**, Bogotá, v. 1, n. 193, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2CApTD8>>. Acesso em: 07 set. 2018.
- DUSSÁN, Yolima. OTAN revisa en Colombia el Sistema de Catalogación de Defensa. **Diálogo**, Washington, D.C., 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2VyMSnn>>. Acesso em: 05 jan. 2019.
- EL ESPECTADOR (Colômbia). Colombia, Estados Unidos y México crearían fuerza de tarea naval en el Pacífico. **El Espectador**. Bogotá. 18 nov. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2Aa89MV>>. Acesso em: 07 set. 2018.
- EL TIEMPO (Colômbia). Compartir experiencia en desminado, un plan inmediato con la Otán. **El Tiempo**. Bogotá, p. 1-2. 01 jun. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2MboeU3>>. Acesso em: 08 set. 2018.
- GONZÁLEZ, Miguel. Colombia reforzará a las tropas españolas en Afganistán. **El País**. Madrid, p. 1-2. 07 ago. 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2Ns42SF>>. Acesso em: 06 set. 2018.
- MONSALVE Gaviria, Ricardo. OTAN quiere llevar soldados colombianos a Afganistán. **El Colombiano**. Medellín. 15 fev. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2kpsWVi>>. Acesso em: 06 set. 2018.
- OTAN. **ISAF's mission in Afghanistan (2001-2014)**. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2GWNX5o>>. Acesso em: 05 jan. 2019.
- _____. **Operation OCEAN SHIELD**. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2oQl4fl>>. Acesso em: 06 set. 2018.
- _____. **Partnerships: projecting stability through cooperation**. Disponível em: <<https://bit.ly/2oQRfI3>>. Acesso em: 05 set. 2018.
- PADILLA Cepeda, Juan Manuel. Acuerdo de cooperación entre Colombia y OTAN: Un paso firme hacia la internalización de las Fuerzas Militares. **Experticia Militar**, Bogotá, p.22-28, fev. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2MboRNp>>. Acesso em: 06 ago. 2018.
- RESENDE-SANTOS, João. **Neorealism, states, and the modern mass army**: Cambridge University Press, 2007.
- ROJAS, Pedro Javier Guevara. Doctrina Damasco: Eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia. **Revista Científica General José María Córdova**, Bogotá, v. 15, n. 19, p.95-119, 2017.
- TICKNER, Arlene B.; MORALES, Mateo. Cooperación dependiente asociada: Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos. **Colombia Internacional**, Bogotá, v. 85, n. 1, p.171-205, 2015.
- VENEGAS, Carlos. **Colombia se prepara para participar en misiones de paz de Naciones Unidas**. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2FTfsba>>. Acesso em: 05 jan. 2019.

*Recebido em 30 de outubro de 2018.
Aprovado em 6 de janeiro de 2019.*

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo compreender a evolução das relações entre a Colômbia e a OTAN até a assinatura do IPCP, bem como a razão dessa aproximação, avaliando dessa forma as reais dimensões e os potenciais resultados desse processo. O trabalho afirma que essa aproximação está inserida em um contexto de redefinição da atuação das Forças Armadas colombianas no pós-conflito, que vêm tendo uma maior atuação regional e internacional, através do apoio, respectivamente, dos Estados Unidos e da ONU. Nesse sentido, o governo colombiano tem buscado instrumentalizar a cooperação com a OTAN para apoiar tanto a reforma militar, quanto a atuação internacional de suas Forças Armadas.

Palavras-chave: Colômbia; OTAN; Cooperação.

ABSTRACT

The present article has as its objective to comprehend the evolution of the relations between Colombia and NATO until the signature of the IPCP Agreement and the reason to this earlier rapprochement, assessing in this way the real dimensions and the potential results of this process. The work states that this approximation is inserted within a context of redefinition of the Colombian Armed Forces acting in the post-conflict, that it has been having a greater regional and international actuation, through the support, respectively, of the United States and the UN. In that way, the Colombian government has been searching to utilize the cooperation with NATO to support both the military reform, and the international actuation of the Armed Forces.

Key-words: Colombia; NATO; Cooperation.

A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO MICHEL TEMER (2016-2018): MUDANÇAS PARA A LEGITIMIDADE? UM TESTE DA TEORIA DE CHARLES HERMANN

The Michel Temer government's foreign policy (2016-2018): changes towards legitimacy? A test of Charles Hermann's theory

Álvaro Vicente Costa Silva¹

Introdução

No campo da Análise da Política Externa (APE), um dos principais objetivos de pesquisadores é conseguir tipificar e explicar quando e como podem ocorrer inflexões em política externa. Um dos principais trabalhos dentro do campo voltados a esse objetivo é o de Charles Hermann, *Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy*, de 1990. Outras obras relevantes para tal objetivo são o livro *Painful Choices*, de David Welch (2005); e *Culture, Strategy and Foreign Policy*, artigo de Michael Barnett (1999). Na análise da política externa brasileira, o artigo de Hermann foi utilizado para explicar as mudanças entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011) e entre os de Lula e Dilma Rousseff (CORNETET, 2014).

Este artigo propõe um teste do potencial analítico da literatura existente sobre mudanças em política externa para a análise da política externa brasileira. Assim, seguindo a tipificação de Arent Lijphart (1971), este trabalho tem um viés confirmador de teoria, que analisará um caso dentro das variáveis de uma proposição teórica para o seu teste e possível confirmação para aplicação para a análise da política externa brasileira. Para isso, testaremos a teoria com uma análise das diferenças entre as políticas externas de Dilma Rousseff e Michel Temer, entre os anos de 2011 e 2018, de modo a aplicar a teoria a um caso recente e que, a nosso entender, é passível de explicação por se tratar de um caso de mudança de política externa aliado a uma mudança de postos entre Presidente e vice-presidente.

Temer assumiu a Presidência em 2016, após um processo de impeachment conturbado, cuja legitimidade é questionada por alguns setores da sociedade. Ao substituir Dilma Rousseff, adotou algumas

¹ Mestrando em Relações Internacionais no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UERJ e membro do Laboratório de Estudos sobre Regionalismo e Política Externa (LeRPE-UERJ). Email alvarovicentecosta@gmail.com

reformas – como a Trabalhista, por exemplo – como bandeiras de seu governo, que são divergentes em relação ao projeto defendido pela ex-presidente e seus eleitores em 2016. Nosso objetivo é, aplicando a teoria de Hermann, responder ao seguinte questionamento: Caso tenham existido, quais foram as mudanças em política externa proporcionadas pelo governo Michel Temer em relação ao que foi visto no governo Rousseff? Seguiremos a definição de Hill (2003) sobre política externa: é a soma de relações exteriores oficiais conduzidas por um ator independente (Estado) nas relações internacionais.

Considerando as limitações para obtenção de fontes para a análise de fenômenos que ainda estão em acontecimento, nós utilizaremos discursos, artigos em jornais, notícias e fontes bibliográficas para analisar tal impacto e responder à pergunta principal do artigo, avaliando a capacidade da literatura em explicar o fenômeno. Para tal, este artigo está dividido em seis seções, contando com esta introdução. A segunda apresentará os arranjos teóricos de APE que analisam mudanças em política externa. Depois, haverá a exposição dos condicionantes da queda de Rousseff e da ascensão de Temer, que impactariam na política externa. Na quarta seção, indicaremos ações em política externa gestadas pelos dois governos. Na quinta seção, aplicaremos a teoria de Hermann para analisar as diferenças e suas origens na política externa de Temer. Por último, traremos as conclusões finais.

Hermann e o estudo da mudança em política externa

Nós basearemos nossa análise no artigo de Hermann (1990). Justificamos nossa escolha por ser uma obra que foi aplicada para analisar outros períodos da política externa brasileira, conforme descrito na seção anterior. Além disso, temos uma limitação para o uso da obra de Welch (2005). Este autor pauta sua análise de mudanças em política externa em elementos das psicologias cognitiva e social, aos moldes dos trabalhos de Jervis (2017). Tal análise busca em elementos como a necessidade de manter um determinado rumo em política externa por um “fechamento cognitivo” às possíveis falhas (seja por interpretação enviesada de informações, seja pelo alto custo dispendido nesse curso de ação), e em experiências passadas que moldaram a formação do tomador de decisão a gênese da escolha entre opções de política exterior. Entretanto, essa análise demanda a disponibilidade de entrevistas, telegramas, análises de conjuntura e ofícios em que tais elementos estão presentes nas justificativas de escolhas do tomador de decisão. Infelizmente, até pelo fato de ser um fenômeno contemporâneo, ainda não temos acesso a tais fontes.

Nesse sentido, reforçamos nossa escolha pelo modelo de Hermann, que podemos utilizar com as fontes que temos acesso. Nesse modelo, o autor tipifica quatro mudanças em política externa no geral: de *ajuste*, com mudança no nível de esforço em uma ação; de *programa*, em que há mudança no método para lidar com um problema; de *objetivo*, em que o propósito e os problemas a serem focados são alterados; e de *orientação internacional*, em que a concepção do papel internacional do país sofre alteração. Tais mudanças poderiam ser originadas em quatro pontos: 1) mudança no ambiente político doméstico (não apenas de

regime, mas também no alinhamento de forças políticas internas e *constituencies*²); 2) burocracias, cuja normatividade administrativa serve como resistência às mudanças, mas que uma corrente inovadora, por meio de funcionários competentes, pode superar; 3) cibernética, que é o monitoramento de informações por um agente, para análise de sua posição em relação aos fins a serem alcançados; e 4) *learning*, quando o *decisionmaker* ganha conhecimento ou habilidade com “lições” do sistema internacional (HERMANN, 1990).

Considerando isso, segundo Hermann (1990), as fontes de mudanças podem ser quatro. A primeira é o líder, quando este usa de sua energia e poder para impor sua visão e redirecionar a política externa. A segunda pode vir da burocracia, quando certa corrente institucional começa a advogar por mudança – geralmente um grupo de patente média, em melhor condição de assistir os erros e identificar inovações necessárias. A reestruturação doméstica é outro ponto, em que segmentos políticos domésticos que são a base da governabilidade viram agente de mudança – elites podem mudar de opinião, por exemplo. Por fim, choques externos são considerados como fonte de mudança, afinal, mudanças dramáticas no cenário internacional possuem impacto imediato sobre os países.

Tomando esses elementos apontados por Charles Hermann, nosso intuito é testar sua aplicabilidade, usando das inflexões feitas no governo Temer (2016-2018) em relação ao que foi visto no governo Rousseff (2011-2016). Para alcançarmos tal objetivo, usaremos do método comparativo, em que a análise dos documentos disponíveis nos indicará se as explicações fornecidas por Hermann são capazes de lidar com potenciais mudanças no curso da política externa de um Estado.

Para Lijphart (1971), uma explicação científica tem dois elementos básicos: o estabelecimento de relações empíricas entre duas ou mais variáveis selecionadas, enquanto o impacto das outras sobre o objeto de estudo é controlado. Ou seja, seria o estabelecimento de um relacionamento entre variáveis com uma “cláusula” *ceteris paribus*. Além disso, o autor aponta que um caso desviante não é suficiente para refutar uma teoria – eles enfraquecem uma hipótese probabilística, mas só a invalidam se os desvios forem suficientes para fazer uma relação hipotética entre variáveis desaparecer. Assim, uma teoria seria validada caso seja provada a relação entre as variáveis selecionadas para análise, e os estudos de caso “confirmadores” de teoria ajudariam no teste da existência dessas relações.

Tomamos como variável independente a chefia de governo. Mudanças nela podem ou não incidir em mudanças na agenda da política externa, afinal, é o chefe de governo (no caso brasileiro, o Presidente) que indica o chanceler e é, constitucionalmente, a unidade última de decisão em política exterior. As *constituencies* que servem de apoio a tais chefes podem ser diferentes, o que também poderia incidir em mudança, afinal, uma política externa *x* que é aprazível para determinado grupo societário que apoia um partido ou candidato *a*, pode não o ser para um outro grupo, que pode vir a apoiar um partido ou candidato *b*. Assim, as decisões em política externa brasileira seriam a variável dependente, afinal, dependem dos *policymakers* e *decisionmakers* indicados pela presidência. Entretanto, gestões da burocracia (neste caso, o MRE) e choques

² Setores da sociedade cujo apoio é fundamental para que o mandatário político consiga realizar ações em seu governo e permanecer no cargo.

externos podem diminuir o controle presidencial sobre a política externa – o que as torna variáveis condicionais³. Avancemos, agora, para uma exposição das políticas externas de Rousseff e Temer.

A ascensão e a queda do governo Dilma

Dilma Rousseff foi escolhida como substituta de Lula para disputar as eleições presidenciais de 2010, vencendo-a no segundo turno contra o candidato do PSDB, José Serra. O contexto vivenciado por Lula no início dos anos 2000 era favorável a políticas de cunho mais questionador da ordem internacional e autônomo. Duas características desse contexto podem ser realçadas. Diniz (2011) aponta o esgotamento do projeto neoliberal, dominante ao longo da década de 1990, em meio à insatisfação de setores sociais com tais políticas; e os impactos da crise de 2008, como o declínio que ela gerou na legitimidade das medidas econômicas ortodoxas, favorecendo a ascensão de interpretações diferentes sobre o desenvolvimento econômico.

Além disso, entre 2003 e 2010, Carneiro (2018) aponta que houve o aumento no preço das *commodities*, nas exportações brasileiras, e no consumo das famílias, estimulado pelas políticas de distribuição de renda e pelo fácil acesso ao crédito. Tais fatores auxiliaram em um panorama econômico favorável. A partir de 2010, o limite de endividamento das famílias e do risco de exposição dos bancos privados retraíram o crédito. Conti e Blikstad (2018) também indicam a desaceleração do crescimento chinês no período e a consequente queda de demanda de importações por parte daquele país. Isso gerou um incremento da concorrência internacional pelo mercado latino-americano por parte da China e outros países centrais, estimulando a busca por uma nova política econômica entre 2011 e 2016.

O projeto inicial, de acordo com Carneiro (2018) foi a busca pelo reforço da indústria e da infraestrutura, apoiada em investimentos do Estado, focando nas empreiteiras, indústrias, na chamada “nova classe média” e na classe trabalhadora. Entretanto, o autor afirma que o governo não conseguiu replicar a estratégia de conciliação de interesses de Lula: industriais e empreiteiros abandonaram o projeto, enquanto diversos setores da classe média se opuseram à iniciativa. Essa situação estimulou uma reversão da estratégia econômica em 2014, com a adoção de um ajuste ortodoxo, visando a confiança do mercado financeiro – mas o PIB cresceu apenas 0,1% naquele ano (IBGE, 2015). Considerando o acirramento do clima político, especialmente após o resultado apertado das eleições de 2014 (de 3% de diferença entre os candidatos) e da eclosão da Operação Lava Jato, a situação de crise econômica aliava-se à de crise política.

O panorama começou a ser agravado desde as manifestações de 2013. Alonso (2017) separa os protestos que ocorreram entre 2013 e 2016 em três ciclos. O primeiro, “ciclo mosaico”, ocorreu em 2013, organizado pelo *Movimento Passe Livre*, com foco inicial na busca pela revogação do aumento das tarifas do transporte público. Em meio a repressão governamental, houve uma massificação dos atos. Ela atraiu um

³ Van Evera (1997) define uma variável condicional como “uma variável que indica uma condição antecedente, determinando o grau de impacto que a variável independente terá sobre a dependente”. Neste caso, o Presidente terá maior controle sobre a gestão e maior capacidade para mudanças na política externa quando o MRE não tentar bloquear suas iniciativas e quando o ambiente internacional não for demasiadamente proibitivo, afinal, o Brasil é um país com poucos recursos de poder no sistema internacional.

grupo de pessoas sem ativismo prévio e com pautas difusas – mais saúde, segurança e anticorrupção – esta, inclusive, ligada a uma insatisfação generalizada da população sobre a classe política.

A partir dos outros dois ciclos, “patriota”, entre 2014 e 2015, e o do *impeachment*, a partir de 2015, a oposição ao governo Dilma Rousseff tornou-se mais clara, com a associação direta do PT à corrupção. Alonso (2017) aponta que, nesse contexto, emergiram grupos como o *Movimento Brasil Livre* (MBL). Os protestos coordenados por esses grupos foram responsáveis por diminuir a popularidade de Rousseff, que atingiu mais de 70% de reprovação (AGOSTINE, 2015), e estimulou o pedido de *impeachment* protocolado em 2015 pelos juristas Hélio Bicudo e Janaína Paschoal. Em 2016, Lula é conduzido coercitivamente para depor. Em março do mesmo ano, mais um grande protesto ocorre em SP, com apoio do empresariado – incluindo a presença do pato inflável da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e do boneco de Lula caracterizado como presidiário (ALONSO, 2017).

Segundo Avritzer (2016), a origem da ascensão conservadora estaria na inconformidade de eleitores do candidato Aécio Neves (PSDB), derrotado por uma diferença de 3% dos votos em 2014, aliado ao aumento das expectativas do restante da população sobre o governo Rousseff. Considerando a crise econômica e os escândalos de corrupção, tais expectativas não se confirmaram, gerando uma desilusão generalizada. Tanto que a maior parte dos manifestantes em 2013 era de classe média ou alta – 49% deles tinham renda superior a 5 salários-mínimos (G1, 2013). Tal padrão foi mantido em 2015, com o adendo de que a maior parte dos envolvidos foi eleitora de Aécio Neves em 2014, percentual que atingiu 82% em um dos casos (DESIDÉRIO, 2013).

A ascensão de Eduardo Cunha à presidência da Câmara dos Deputados foi um marco para o início do processo de derrocada do governo Rousseff. Ali houve a perda do poder de agenda da presidente, ou seja, ela não conseguia mais avançar com suas pautas no Legislativo. Considerando a existência do presidencialismo de coalisão no Brasil, em um ambiente de alto fracionamento governamental (como o de Rousseff), o presidente pode virar refém de acordos regionais e ser contestado por lideranças de outros partidos. Isso é notável se os entreveros se acirrarem e concessões recíprocas não forem feitas para resguardar a coalisão de um fracionamento polarizado, em que o líder tende a perder sua autonomia de modo progressivo (ABRANCHES, 1988). Cunha prosseguiu com um dos pedidos de *impeachment* até a sua votação na Câmara, em 17 de abril de 2016, com 367 votos a favor. Em 31 de agosto de 2016 veio a votação do processo no Senado, com 61 votos favoráveis e 20 contrários, culminando com o afastamento da presidente.

Nesse contexto, emergiu Michel Temer. Diferentemente do governo Rousseff, seu intuito foi o de reformar a economia brasileira seguindo um viés ortodoxo, expresso no documento chamado *Uma Ponte Para o Futuro*, lançado em fins de 2015. A recusa da adoção das medidas propostas no documento foi um dos motivos, de acordo com Temer, para o impedimento de Rousseff⁴. Apontando para a existência de um Estado ineficiente, defendeu reformas estruturais, criticando “excessos” dos governos petistas e dispositivos da

⁴ A declaração foi dada em discurso de Temer durante almoço com investidores em Nova Iorque, no dia 21 de setembro de 2016. Ver BRASIL, 2016h.

Constituição que “obrigam” o aumento de despesas. A necessidade da obtenção de superávits primários para cobrir as despesas de juros da dívida pública e de uma reforma previdenciária foram defendidas (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015).

Tais ideias foram refletidas na ascensão de Temer à Presidência. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241/2016, que instituiu o chamado “Novo Regime Fiscal” e limita os gastos do Estado por um período de 20 anos foi aprovada. Além disso, o projeto da reforma trabalhista, defendida com o intuito de aumentar a competitividade do país, também foi aprovada, algo a que o PT se opôs com veemência (PT, 2017; 2018). Seu governo contou com o apoio de setores do empresariado – como a Fiesp, que se engajou em protestos em 2015 e 2016 – que passaram a enxergá-lo como a melhor alternativa para escapar da crise, inclusive pelas medidas propostas por Temer (BENITES, 2016; FRIAS, 2017). Além disso, contou com o apoio dos grupos sociais que defenderam o processo de *impeachment*, tido como uma oportunidade para avançarem suas demandas.

O cenário internacional tornou-se mais instável nesse período, podendo-se realçar a eleição de Donald Trump nos EUA e o *Brexit*⁵. Além disso na América do Sul a balança política começava a pender à centro-direita, com a eleição de Mauricio Macri na Argentina e de Pedro Kuczynski no Peru (SARAIVA, 2017). Malamud (2016) aponta que a permanência dos governos da esquerda na região estava calcada em fatores como o *boom* das *commodities*, o crescimento da China, e os programas de transferência de renda. Conforme visto no início desta seção, a desaceleração do crescimento chinês gerou a diminuição da demanda por *commodities*, reduzindo seu preço. Isso gerou uma situação de crise no Brasil, que limitou a capacidade da expansão de programas sociais. Esta foi a condição externa que estimulou o ambiente de crise que vigorou desde o governo Rousseff, e com a qual o governo Temer lidaria. Sob tais condições, a política externa também sofreria mudanças.

As políticas externas: entre a passividade e a inércia

Em matéria de política externa, Rousseff herdaria elementos conceituais vistos ao longo dos governos Lula. Eles seriam, por exemplo, a ideia da integração produtiva, com a consideração de elementos como a infraestrutura e a logística regional; a primazia do multilateralismo, aliada a uma estratégia ofensiva na área comercial e financeira (como no G20 e no BRICS); e a identidade de país mediador (LIMA, 2010). Segundo Spektor (2014), os elementos centrais que foram mantidos foram as relações cordiais com os EUA, a cooperação ativa com os vizinhos para tornar a América do Sul um espaço geopolítico independente, e a coalizão com outros países em via de desenvolvimento (PVDs) de modo a revisar o sistema internacional. Outro ponto a ser ressaltado foi a permanência do grupo tido como “autonomista”⁶ em postos importantes no MRE (SARAIVA; VELASCO, 2016).

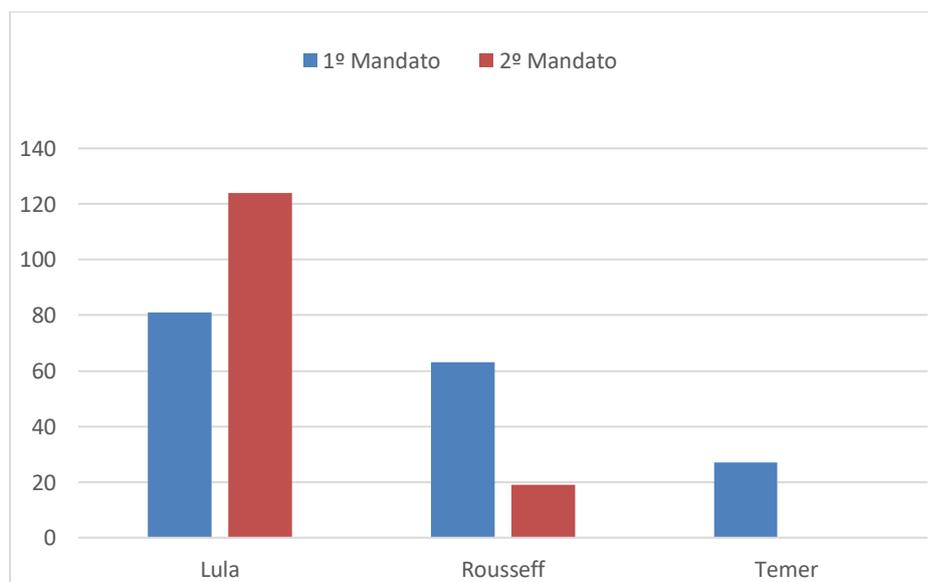
⁵ Alcinha dada ao referendo proposto pelo Primeiro-Ministro David Cameron à população do Reino Unido, visando decidir a permanência ou a saída do país da União Europeia. A maioria da população optou pela saída.

⁶ “Autonomistas” seriam o grupo de funcionários do MRE defensores do ideal desenvolvimentista, de uma aproximação com outros países emergentes e de reformas dos regimes internacionais em favor dos países do “Sul global”. O outro grupo seria o “institucionalista

Entretanto, ainda que conceitualmente tenha existido continuidade (especialmente no foco multilateral e na atenção para a América do Sul), isso não foi verificado no nível de esforço e proatividade da política externa. Sobre esse ponto, houve a adoção de uma postura mais reativa e espasmódica, reflexos das conjunturas desfavoráveis interna e externamente (SARAIVA, 2014). Além disso, a presidente dedicou pouco tempo para a política externa – um exemplo é o fato de não ter viajado muito ao exterior em comparação ao ex-presidente Lula (vide Gráfico 1.1). Apesar da manutenção de prioridades e de conceitos, faltou a figura de liderança presidencial para alavancar iniciativas próprias no âmbito externo (MILANI, 2016). Somados aos condicionantes externos desfavoráveis, a presidente não teria identificado na política externa uma ferramenta assertiva para ganhar força e apoio doméstico (SPEKTOR, 2014).

Apesar dos condicionantes internacionais, a opção multilateral seguiu firme. O Mercosul foi expandido para abarcar a Venezuela, e houve o processo para o aceite da Bolívia. A OMC seguiu vista como o melhor caminho para a evolução do comércio internacional, sendo mantida certa distância em relação ao ideário do Tratado Transpacífico, o que gerou críticas, como a de Barbosa (2016), sobre um “isolamento internacional” do Brasil. O realce da valorização da autonomia, apontada por Bastos e Hiratuka (2018) foi a postura de Rousseff em meio ao escândalo da espionagem dos EUA sobre ela: cancelamento da viagem presidencial para o país e a escolha do governo brasileiro pelos caças suecos *Gripen*, que vinham com o aditivo da transferência de tecnologia – realçando também a busca pela autonomia industrial. Nas relações com a Argentina, apesar do protecionismo argentino afastar investimentos e gerar críticas, Rousseff buscou manter o entendimento da relação bilateral em meio às diferenças na busca pelo desenvolvimento nacional (CERVO; LESSA, 2014).

Gráfico 1 – Viagens presidenciais de Lula, Rousseff e Temer



Fonte Para Lula, Cornetet (2014). Para Rousseff, Brasil (2011), Brasil (2012), Brasil (2013), Brasil (2014), Brasil (2015), Brasil (2016g). Para Temer, Brasil (2018c).

pragmático”, favorável a uma liberalização condicionada e ao apoio pragmático dos regimes internacionais para uma inserção internacional assertiva. Tais definições estão presentes em SARAIVA, 2010.

Desse modo, podemos caracterizar a política externa de Dilma como defensora do multilateralismo. A paciência com relação às negociações da OMC e a ideia da “responsabilidade ao proteger”⁷ como complemento da “responsabilidade para proteger”, no âmbito das missões de paz da ONU, são demonstrações desses pontos. Também seguiu a crença na importância da América do Sul como sendo a base de ação externa para o Brasil, ainda que, considerando as limitações de recursos, estivesse menos disposta a arcar com os custos de uma presença ativa na região.

Sua política externa defendia o multilateralismo como um meio efetivo de governança internacional, mas defendeu reformas em sua estrutura, demandando maior inclusão aos PVDs. A participação brasileira no BRICS seguia com tal intenção reformista, iniciada durante o governo Lula para aumentar o poder de barganha do país frente aos países desenvolvidos (FLEMES, 2010). Também seguiu com elementos paradigmáticos do que Cerro (2008) batizou como política externa “logística”, que seria aquela disposta a favorecer a industrialização brasileira usando dos instrumentos internacionais disponíveis para tal. Apesar de seu caráter mais passivo e reativo, nos momentos de “reação” seguiu a linha preconizada pelos governos Lula. Assim, apesar da baixa disposição de Rousseff em um engajamento mais efusivo, a maior timidez também não pode ser vista como uma ruptura, mas como uma adaptação ao contexto internacional adverso.

A ideia de ruptura viria com Michel Temer, ainda que não tenha sido tão bem-sucedida. O governo nomeou José Serra, do PSDB para o cargo de Chanceler. Em seu discurso de posse, Serra frisou que se guiaria por 10 diretrizes de ação⁸. Algumas das declarações foram críticas diretas à política externa engendrada pelos governos do PT. Frisou que a diplomacia “voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira” em vez de “conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior”, apontando a “defesa da democracia [...] em qualquer país, em qualquer regime político”, ao que entende-se como uma sinalização à Venezuela (BRASIL, 2016a).

Também afirmou que o Brasil não mais “se restringiria” por uma “adesão exclusiva e paralisadora aos esforços multilaterais no âmbito da OMC, como aconteceu desde a década passada, em detrimento dos interesses do país”, que teria sido marginalizado em meio a uma ascensão do bilateralismo. A necessidade de uma aproximação entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico⁹ e uma estratégia de tom mais comercialista em relação à África, tida como “a estratégia Sul-Sul correta, não a que chegou a ser praticada com finalidades publicitárias e escassos benefícios econômicos” também foram citados. Por fim, Serra disse que voltaria a disponibilizar recursos ao MRE, além de “valorizar a carreira diplomática” respeitando o “critério do mérito”, ao “não discriminar em favor dos amigos do rei ou de correligionários de um partido” (BRASIL, 2016a).

⁷ Tal ideia representou um dos pontos altos da política externa de Rousseff. Sobre ela, é válido conferir o discurso proferido pelo chanceler Antonio Patriota na ONU, em 2012, em que há a discussão do conceito. Cf. BRASIL, 2012.

⁸ São elas: 1) Diplomacia refletindo os “legítimos valores” do Brasil, a serviço do país e não de “preferências ideológicas” de um partido político; 2) defesa da democracia e direitos humanos, respeitando também o princípio de não-ingerência; 3) responsabilidade ambiental; 4) defesa de soluções pacíficas de controvérsias; 5) não se restringir mais em favor de uma adesão “paralisadora” aos esforços multilaterais da OMC; 6) busca pela abertura de mercados; 7) manter parceria com os países da América Latina; 8) ampliar intercâmbio com parceiros tradicionais, como EUA e Europa; 9) incrementar relações com asiáticos e africanos, não sendo mais restrita a “laços fraternos do passado e correspondências culturais”, mas em intercâmbio econômico; 10) redução do “custo Brasil” com o aumento da produtividade e competitividade nacionais. Cf. BRASIL, 2016a.

⁹ Vale ressaltar que a Aliança do Pacífico foi formalizada em 2012, envolvendo Chile, Colômbia, México e Peru.

Apesar disso, tais mudanças profundas não foram implementadas, ao passo que a política externa foi relegada a segundo plano. Uma das mudanças foi a ascensão de diplomatas identificados com a corrente institucionalista pragmática a postos de destaque (SARAIVA, 2017). Dois exemplos ilustrativos são os de Marcos Caramuru, que foi secretário de assuntos internacionais do Ministério da Fazenda com FHC, e de Sérgio Amaral, que também ocupou cargos no governo tucano. O primeiro, supostamente impedido durante o interregno de Celso Amorim de assumir a embaixada no Canadá, foi nomeado por Serra para a embaixada brasileira na China; enquanto Amaral, que havia optado pela aposentadoria durante os governos petistas, foi nomeado por Serra para a embaixada brasileira nos EUA (O GLOBO, 2017).

Após a saída de José Serra do posto, em março de 2017, para a entrada de Aloysio Nunes, que era presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado, outras mudanças nesse sentido ocorreram. Uma delas foi a ascensão de Eduardo Saboia, que ajudou um senador boliviano a fugir para o Brasil em 2013 e, como punição, foi removido da embaixada brasileira em La Paz. Temer assinou decreto promovendo o diplomata ao cargo de ministro de primeira classe (G1, 2016). Saboia, posteriormente, tornou-se chefe de gabinete de Aloysio Nunes e foi nomeado embaixador do Brasil no Japão (LIMA, 2018).

A questão da retomada de concessão de recursos ao MRE, inclusive para pagar organizações internacionais das quais o Brasil é membro, foi aludida por Rubens Barbosa (2017), eminente crítico da política externa dos governos petistas, como um dos principais pontos de “mudança de ênfase e orientação” do governo, junto de uma “desideologização” da política externa. Barbosa realçou um novo tratamento “objetivo” em relação ao Mercosul, a “desideologização” das relações com a Venezuela e um novo padrão de relações com os EUA, inclusive com a possibilidade do uso da Base de Alcântara pelos estadunidenses.

Houve também uma mudança no trato com países da América Latina. Inicialmente, uma linguagem mais ríspida foi verificada em notas de resposta do MRE aos países de governos mais à esquerda, quando estes levantaram suspeitas sobre o rito do *impeachment* contra Rousseff. Na nota 176, de 13 de maio de 2016, houve uma “rejeição enfática” de declarações (tidas como “propagação de falsidades”) de governos da Venezuela, Cuba, Bolívia, Equador e Nicarágua, além da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA) (BRASIL, 2016b). Em 16 de maio, foi a vez da enfática condenação a El Salvador: Na nota 179, em resposta à suspensão de contatos oficiais da parte dos salvadorenhos, houve o realce da “estranheza [de] tantos equívocos [sobre o *impeachment*]”, pois o país “mantém intensas relações econômicas com o Brasil e é o maior beneficiário de cooperação técnica brasileira em toda a América Central” (BRASIL, 2016c).

A expectativa de “reconsideração de posição” deixa margem para a interpretação de uma ameaça velada à suspensão da provisão de cooperação brasileira para com os salvadorenhos. Notas questionando declarações de burocratas do Uruguai e da Venezuela também foram emitidas pelo MRE, e, em ambas as situações, os embaixadores dos respectivos países também foram chamados para consultas (BRASIL, 2016e; BRASIL, 2016f).

Críticas mais contundentes sobre o rompimento da condução democrática venezuelana também emergiram, o que pode ser visto em comunicados conjuntos do Brasil com outros países da região, sendo o de

01 de abril de 2017 o mais incisivo (BRASIL, 2016d; BRASIL, 2017a; BRASIL, 2017b). De fato, as relações com o país envolveram maior politização, culminando no afastamento da Venezuela do Mercosul e na estagnação do processo de admissão boliviana (SARAIVA, 2017). Além disso, é notável a queda do intercâmbio comercial entre os dois países a partir do governo Temer (ver Tabela 1) – o que, é verdade, também coincide com o agravamento da crise venezuelana.

Tabela 1 - Comércio do Brasil com a Venezuela 2011-2017 (em US\$ bilhões)

Ano	Exportações	Importações	Saldo comercial
2011	4,59	1,27	3,32
2012	4,99	0,99	4,00
2013	4,84	1,18	3,66
2014	4,57	1,17	3,39
2015	2,95	0,67	2,27
2016	1,28	0,41	0,86
2017	0,47	0,39	0,07

Fonte: BRASIL, 2018a.

Sobre a Aliança do Pacífico, as intenções de aproximação colocadas por José Serra se concretizaram na esfera comercial. Conforme aponta a Tabela 2, o intercâmbio entre o Brasil e os países da Aliança cresceu, com destaque para os saldos superavitários recordes em favor do Brasil. Já com a Argentina, além dos esforços conjuntos em favor de uma postura mais rígida com a Venezuela, houve a assinatura do Memorando de Entendimento para a criação do Mecanismo de Coordenação Política bilateral, de modo a coordenar posições em temas da esfera regional e global, buscando uma agenda comum de trabalho.

Enquanto isso, dois outros pontos chamam a atenção no governo de Temer. Primeiramente, na maioria de seus discursos há um realce de seu governo como “presidencialista com ar semiparlamentarista”, realçando um bom diálogo do governo com o Congresso – o que seria uma diferença em relação ao governo Rousseff¹⁰. Soa como uma maneira de buscar maior legitimidade “política” ao seu governo frente ao sistema internacional, passando a imagem de um governo que está mais aberto ao diálogo com o poder Legislativo. Isso serviria de contraponto às críticas internas e externas sobre a legalidade e a motivação do rito do *impeachment*. De outro lado, a legitimidade “econômica”: a questão das reformas “modernizantes” foi frequentemente defendida, sendo a “PEC do Teto” dos gastos públicos alçada na maioria dos discursos de Temer no exterior¹¹ como exemplo de responsabilidade.

¹⁰ Um exemplo de uma contraposição de seu governo com o de Rousseff sobre o diálogo com o Congresso foi a entrevista concedida pelo presidente ao *Clarín*, em 02 de abril de 2016, em que argumenta que a falta de diálogo foi justamente uma das razões do impedimento da petista. Cf BRASIL, 2016i.

¹¹ Os discursos de Temer em Goa, em 17 de outubro de 2016; em Tóquio, em 19 de outubro de 2016; em discurso de encerramento do conselho empresarial Brasil-Suécia, em 03 de abril de 2017; em discurso em São Paulo, em 30 de maio de 2017; em seminário com investidores russos em Moscou, o dia 20 de junho de 2017; em discurso após encontro com o Presidente da Câmara de deputados russa, em Moscou, no dia 20 de junho de 2017; em encontro com investidores em Oslo, no dia 22 de junho de 2017; em encerramento de

Tabela 2 - Comércio do Brasil com os países da Aliança do Pacífico, 2012-2017 (em US\$ bilhões)

Ano	Exportações	Importações	Saldo comercial
2012	13,83	12,80	1,03
2013	13,94	13,34	0,60
2014	12,84	12,80	0,04
2015	11,50	10,21	1,29
2016	12,07	8,56	3,51
2017	14,30	10,75	3,55

Fonte: BRASIL, 2018b.

Tal legitimidade econômica também foi usada de modo a tentar atrair mais investimentos ao Brasil. E ela pode ser caracterizada especialmente pelas ações no BRICS, que Temer enxergou como primeiro meio de se conseguir sair da crise de modo mais direto. Ou seja, diferentemente de Lula e Dilma, que davam maior peso político ao grupo, Temer buscou dar maior ênfase ao lado econômico, ainda que sem resultados efetivos. Além disso, houve a abertura de negociações para a entrada na OCDE, que virou outro ponto elementar de sua política exterior. A ideia de entrar na organização soaria como um impulso externo para estimular a abertura econômica nacional (SARAIVA, 2017). Mas também pode ser vista como uma ação de Temer visando mais uma espécie de “renovação de credenciais” do Brasil como um ambiente confiável para investimentos e estável politicamente, mesmo depois de um processo de impedimento.

Dentre as 63 viagens de Rousseff no seu primeiro mandato, 23 (37% do total) foram para países da região, e 5 (8%) tanto para países do BRICS quanto para os EUA. Das 19 do segundo, 6 (32% do total) foram para a América do Sul, 3 (16%) aos EUA e 1 (5%) para a Rússia, membro do BRICS. No total, entre as 82 viagens feitas por Rousseff, 29 (35%) foram para a América do Sul, 6 (7%) para países do BRICS e 8 (10%) aos EUA. Das 27 viagens presidenciais de Temer ao longo de seu mandato, 9 (33%) foram para a América do Sul. 5 (19%) para países do BRICS e 3 (11%) para os EUA¹². É notável a tentativa de Temer em valorizar o BRICS, ainda que de uma maneira ressignificada, tentando utilizá-lo como um instrumento para angariar investimentos dos países do bloco.

A gênese da mudança

Depois da exposição das políticas externas dos governos, podemos avançar para a aplicação da teoria de Hermann, visando identificar as causas de mudanças e continuidades entre elas. Inicialmente, com base na caracterização do autor, podemos descrever a mudança existente como sendo de objetivo. Tal mudança

seminário com investidores chineses, em Pequim, no dia 02 de setembro de 2017; no Fórum Econômico Mundial, em Davos, no dia 24 de janeiro de 2018. Todos eles tiveram menções diretas à PEC do Teto. Todos os discursos estão disponíveis no site do Itamaraty, na seção “Discursos, artigos e entrevistas”.

¹² Para a fonte, vide Gráfico 1.1.

envolveria, resgatando as palavras de Hermann, o mote e os propósitos da política externa (HERMANN, 1990). Entretanto, ela foi limitada pela resistência do MRE em adotar mudanças bruscas, além do contexto de instabilidade internacional.

No governo Temer, o intuito da política externa foi a busca por investimentos, apoiada na construção de uma imagem do Brasil como um país defensor da ordem internacional vigente. A ideia de um país “responsável” economicamente substituiu a de um país “pujante” e “emergente”, inviabilizada em meio às condições adversas interna e externamente. A busca por tal renovação de credenciais substituiu a busca por uma revisão da ordem internacional. A aquiescência com a ordem vigente tem na própria intenção de entrar como país-membro da OCDE a sua representação máxima, dado o viés ortodoxo economicamente da organização, divergindo dos preceitos neodesenvolvimentistas que guiaram os governos do PT. As ações de Temer visaram sustentação doméstica, com uma força legitimadora externa para o governo realizar as reformas domésticas, demandadas pelas *constituencies* que o apoiam. E, também, visava sustentação externa, com a ideia de um governo responsável política e economicamente sendo legitimadora do rito do *impeachment*.

Um marco máximo de diferenciação em relação à Rousseff foi no trato com a Venezuela. A diferença é clara na retórica, mais efusiva no governo Temer, para a satisfação dos setores sociais diversos (especialmente os populares) que foram contrários aos governos do PT e associaram o governo de Nicolás Maduro às políticas petistas, à corrupção e, obviamente, ao “bolivarianismo”. Também é notável o declínio do intercâmbio econômico bilateral. Apesar disso, além da suspensão do país do Mercosul, medidas mais extremas não foram adotadas – o embaixador brasileiro no país, inclusive, foi mantido.

Entre as quatro áreas influenciadoras de mudança destacadas pelo autor, realçamos duas, que tiveram papéis opostos: o ambiente político doméstico e a burocracia. O *ambiente político doméstico*, conforme visto, sofreu mudanças bruscas, impactando na política externa. Temer, ainda que vice-presidente na chapa de Dilma Rousseff, empreendeu um programa de governo totalmente divergente do que foi proposto em 2014 pela presidente impedida. Os governos passaram a representar *constituencies* diferentes, com projetos políticos diferentes. Setores da classe média, empresariais e financeiros, desiludidos com as medidas econômicas petistas, apoiaram o *impeachment* esperando por políticas mais ortodoxas e que fossem mais próximas, inclusive, das propostas do candidato Aécio Neves. A mudança nesse alinhamento de forças estimulou uma mudança em política externa.

As três dimensões do sistema político doméstico, apontadas pelo teórico, sendo 1) grau de compromisso do governo com a política; 2) grau de apoio ou oposição dos setores sociais à política e 3) significado da questão nas disputas domésticas, tiveram impacto. O multilateralismo não foi abandonado, em parte pela “tradição” brasileira na opção multilateral, mas ressignificado, com ênfase maior em elementos econômicos em vez de políticos. O compromisso com os BRICS foi um ponto – em vez de um abandono da opção, conforme preconizado em um documento da Secretaria da Presidência que foi vazado (BRASIL, 2017c), houve a tentativa de uma “redefinição”, para um foco maior em uso do grupo para a atração de investimentos.

Do mesmo modo, o compromisso com a integração da América do Sul foi mantido, sendo apenas redefinido – havendo a tentativa de maior aproximação do Brasil e do Mercosul com a Aliança do Pacífico. A questão venezuelana também é encaixada no significado da questão nas disputas domésticas, bem como o relacionamento brasileiro com os países tidos como “bolivarianos”, altamente politizados no debate político nacional.

Já a *burocracia* brasileira, mais precisamente o MRE e rotina institucional, serviram como limitadores do impacto de tais mudanças. Apesar de alterações em postos cruciais, com a ascensão de membros do grupo “institucionalista pragmático” em detrimento de “autonomistas”, houve resistência da chancelaria em realizar medidas mais bruscas. A permanência nos BRICS, o não fechamento de Chancelarias abertas durante o governo Lula na África e Caribe, medida estudada por Serra (MELLO; NUBLAT, 2016); e limitadas ações em outros temas (como a manutenção do embaixador brasileiro em Caracas) caracterizariam uma condição de inércia. Mesmo o tom diferente adotado aos países da América do Sul durante o governo Temer foi alvo de críticas de membros do MRE, sendo tidas como “agressivas” demais em relação ao tom tradicional (SENRA, 2016).

Por fim, entre as forças motivadoras de mudança tipificadas pelo autor – líder, burocracia, realinhamento de forças domésticas e choques externos – pode-se dizer que os dois últimos pontos ocorreram efusivamente, enquanto o MRE agiu em sentido oposto, como resistência. A falta de uma figura presidencial disposta a bancar as ideias força da diplomacia brasileira, agindo como líder, que foi apontada como um problema durante o governo Rousseff, foi agravada durante o governo Temer. A falta de maior respaldo às estratégias encampadas pelos burocratas, dada a maior preocupação com a defesa pessoal de escândalos de corrupção domésticos e a menor legitimidade detida, considerando as suspeitas sobre o rito do *impeachment*, geraram um estado de impasse e de espera em meio ao cenário internacional instável e a proximidade das eleições de 2018.

Considerações Finais

Neste artigo, buscamos testar a capacidade do artigo de Charles Hermann (1990) em analisar mudanças de rumo em política externa. Para tal, analisamos as políticas de Dilma Rousseff e Michel Temer, além de apontar as possíveis fontes de tais diferenças no comportamento externo entre os dois governos. Os dados indicam que a mudança das *constituencies* representadas no poder e o papel do cenário externo sobre as políticas externas dos países geraram uma mudança de objetivo entre as políticas dos dois governos, ainda que ela não tenha sido concretizada em determinadas áreas, também por resistência do MRE.

O artigo de Hermann conseguiu, a nosso ver, lançar uma luz sobre as condicionantes dos projetos de política exterior analisados. Apesar de limitações referentes a escassez de fontes primárias, algo esperado em relação ao fato de o objeto em análise ser em tempo presente, conseguimos sustentar a hipótese de uma mudança de objetivos. Nela, Temer busca uma legitimidade interna para as políticas reformistas, especialmente com a tentativa de ingresso na OCDE, que serviria como um impulso; e uma externa para o rito

do *impeachment*, apresentando-se como governante responsável. Essa legitimidade externa envolveria uma “renovação de credenciais”, apontando o Brasil como passível de receber investimentos e complacente com as “regras do jogo” internacionais.

REFERÊNCIAS

- AGOSTINE, Cristiane. Reprovação ao governo supera 70%. **Valor Econômico**. 07 ago 2015. Disponível em <<https://www.valor.com.br/politica/4169046/reprovacao-ao-governo-supera-70>>. Acesso em 02 dez. 2018.
- ALDEN, Chris; ARAN, Amnon. **Foreign Policy Analysis: new approaches**. Nova Iorque: Routledge, 2012.
- ALONSO, Angela. A política das ruas: protestos em São Paulo de Dilma a Temer. **Novos Estudos CEBRAP**. ed. esp., p. 49-58, jun/2017.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2016.
- BARBOSA, Rubens. Balanço da política externa do governo Dilma. **O Estado de São Paulo**. 13 set 2016. Disponível em <<https://opinio.estado.com.br/noticias/geral,balanco-da-politica-externa-do-governo-dilma,10000075643>>. Acesso em 04 dez 2018.
- BARBOSA, Rubens. A política externa do governo Temer. **O Globo**. 14 fev 2017. Disponível em <<https://opinio.estado.com.br/noticias/geral,a-politica-externa-do-governo-temer,70001664323>>. Acesso em 15 ago 2018.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; HIRATUKA, Celio. Notas sobre a política econômica externa do governo Dilma Rousseff e o contexto global. In: CARNEIRO, Ricardo; BALTAR, Paulo; SARTI, Fernando (orgs.). **Para além da política econômica**. Cap. 6, p. 207-244. São Paulo: Editora Unesp, 2018.
- BENITES, Afonso. Por que o empresariado apoia Temer? **El País**. Brasília, 09 jun. 2016. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/09/politica/1465424610_191054.html>. Acesso em 20 ago 2018
- BRASIL. Viagens internacionais da Presidenta da República/2011. Relatórios da Secretaria de Imprensa. **Presidência da República**. 20 dez 2011. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/area-de-imprensa/relatorios-da-secretaria-de-imprensa/viagens-internacionais-2011>>. Acesso em 25 dez. 2018.
- BRASIL. Pronunciamento do Ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, em debate sobre Responsabilidade ao Proteger na ONU, em Nova York. **Ministério de Relações Exteriores**. 21 fev 2012. 2012a. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/8653-pronunciamento-do-mi>>. Acesso em 01 dez. 2018.
- BRASIL. Viagens internacionais da Presidenta da República/2012. Relatórios da Secretaria de Imprensa. **Presidência da República**. 14 dez. 2012. 2012b. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/area-de-imprensa/relatorios-da-secretaria-de-imprensa/viagens-internacionais-2012>>. Acesso em 25 dez. 2018.
- BRASIL. Viagens internacionais da Presidenta da República/2013. Relatórios da Secretaria de Imprensa. **Presidência da República**. 10 dez. 2013. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/area-de-imprensa/relatorios-da-secretaria-de-imprensa/viagens-internacionais-2013>>. Acesso em 25 dez. 2018.

- BRASIL. Viagens internacionais da Presidenta da República/2014. Relatórios da Secretaria de Imprensa. **Presidência da República**. 17 dez. 2014. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/area-de-imprensa/relatorios-da-secretaria-de-imprensa/viagens-internacionais-2014>>. Acesso em 25 dez. 2018.
- BRASIL. Viagens internacionais da Presidenta da República/2015. Relatórios da Secretaria de Imprensa. **Presidência da República**. 15 dez. 2015. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/area-de-imprensa/relatorios-da-secretaria-de-imprensa/viagens-internacionais-2015>>. Acesso em 25 dez. 2018.
- BRASIL. Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores – Brasília, 18 de maio de 2016. **Ministério de Relações Exteriores**, Brasília, 18 mai 2016. 2016a. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>>. Acesso em 22 ago 2018.
- BRASIL. Nota 176: Manifestações sobre a situação interna no Brasil. **Ministério de Relações Exteriores**, Brasília, 13 mai 2016. 2016b. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14023-manifestacoes-sobre-a-situacao-interna-no-brasil>>. Acesso em 22 ago 2018.
- BRASIL. Nota 179: Declarações de El Salvador sobre a situação interna no Brasil. **Ministério de Relações Exteriores**, Brasília, 16 mai 2016. 2016c. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14032-declaracoes-do-governo-de-el-salvador-sobre-a-situacao-interna-no-brasil>>. Acesso em 20 ago 2018.
- BRASIL. Nota 216: Comunicado conjunto dos Chanceleres de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai sobre a situação na Venezuela. **Ministério de Relações Exteriores**, Brasília, 12 jun 2016. 2016d Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14209-comunicado-conjunto>>. Acesso em 20 ago 2018.
- BRASIL. Nota 299: Declarações do chanceler uruguaio. **Ministério de Relações Exteriores**, Brasília, 16 ago 2016. 2016e. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14607-declaracoes-do-chanceler-uruguaio>>. Acesso em 23 ago 2018.
- BRASIL. Nota 318: Comunicado do governo venezuelano sobre suas relações com o Brasil. **Ministério de Relações Exteriores**, Brasília, 31 ago 2016. 2016f. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14690-comunicado-do-governo-venezuelano-sobre-suas-relacoes-com-o-brasil>>. Acesso em 23 ago 2018.
- BRASIL. Viagens internacionais da Presidenta da República/2016. Relatórios da Secretaria de Imprensa. **Presidência da República**. 24 abr. 2016. 2016g. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/area-de-imprensa/relatorios-da-secretaria-de-imprensa/viagens-internacionais-2016>>. Acesso em 25 dez. 2018.
- BRASIL. Discurso do Presidente da República Michel Temer, durante almoço ampliado com empresários e investidores, promovido pelo Conselho das Américas em Nova York. **Ministério de Relações Exteriores**, Brasília, 21 set 2016. 2016h. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/14775-discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-almoco-ampliado-com-empresarios-e-investidores-promovido-pelo-conselho-das-americas-nova-york-21-de-setembro-de-2016>>. Acesso em 22 ago 2018.
- BRASIL. Entrevista concedida pelo Presidente da República Michel Temer ao Clarín (Argentina). **Ministério de Relações Exteriores**, Brasília, 21 set 2016. 2016i. Disponível em <[Rev. Conj. Aust. | Porto Alegre | v.10, n.49 | p.23-41 | jan./mar. 2019 | ISSN: 2178-88399](http://www.itamaraty.gov.br/pt-</p></div><div data-bbox=)

BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-entrevistas/14856-entrevista-concedida-pelo-presidente-da-republica-michel-temer-ao-clarin-argentina-por-la-cobardia-de-antes-brasil-esta-donde-esta-espanhol>. Acesso em 22 ago 2018.

BRASIL. Nota 104: Declaração dos Estados Partes do Mercosul sobre a República Bolivariana da Venezuela – Buenos Aires, 1 de abril de 2017. 2017a. **Ministério de Relações Exteriores**, Brasília, 01 abr 2017. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/16021-declaracao-dos-estados-partes-do-mercosul-sobre-a-republica-bolivariana-da-venezuela>>. Acesso em 23 ago 2018.

BRASIL. Nota 125: **Comunicado sobre a Venezuela. Ministério de Relações Exteriores**, Brasília, 17 abr 2017. 2017b. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/16124-comunicado-sobre-a-venezuela>>. Acesso em 23 ago 2018.

BRASIL. Relatório de Conjuntura nº 01. **Secretaria Geral da Presidência da República**. 2017c. Disponível em <<http://arte.folha.uol.com.br/mundo/2017/06/01/relatorio.pdf>>. Acesso em 23 ago 2018.

BRASIL. Exportações, Importações e Balança Comercial – Parceiro: Venezuela. **Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços**, Brasília, 06 dez 2018. 2018a. Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/balanca/comex-vis/pais/output/html/ven.html>>. Acesso em 06 dez. 2018.

BRASIL. Comex Vis: Visualizações de Comércio Exterior, dados combinados dos países membros da Aliança do Pacífico. **Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços**, Brasília, 06 dez 2018. 2018b. Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis>>. Acesso em 06 dez 2018.

BRASIL. Viagens internacionais do Presidente da República. Relatórios da Secretaria de Imprensa. **Presidência da República**. 2018c. Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michael-temer/viagens-internacionais>>. Acesso em 25 dez 2018.

CARNEIRO, Ricardo. Navegando a contravento: uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff. In: CARNEIRO, Ricardo; BALTAR, Paulo; SARTI, Fernando (orgs.). **Para além da política econômica**. Cap. 1, p. 11-54. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

CONTI, Bruno de; BLIKSTAD, Nicholas. Impactos da economia chinesa sobre a brasileira no início do século XXI: o que querem que sejamos e o que queremos ser. In: CARNEIRO, Ricardo; BALTAR, Paulo; SARTI, Fernando (orgs.). **Para além da política econômica**. Cap. 2, p. 55-90. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**. v. 5, n. 24, p. 111-150, 2014.

DESIDÉRIO, Mariana. 82% dos manifestantes de domingo votaram em Aécio Neves. **Exame**. 17 mar. 2015. <<https://exame.abril.com.br/brasil/82-dos-manifestantes-de-domingo-votaram-em-aecio/>>. Acesso em 19 ago. 2018.

DINIZ, Eli. O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000-2010). **DADOS**. Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 493-531, 2011.

- DIPLOMATA que ajudou senador boliviano a fugir é promovido por Temer. **G1**. Brasília, 30 dez. 2016. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/diplomata-que-ajudou-senador-boliviano-a-fugir-e-promovido-por-temer.ghtml>>. Acesso em 23 ago 2018.
- FLEMES, Daniel. Brazil in the BRIC initiative: soft balancing in the shifting world power? **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 53, n. 1, p. 141-156, 2010.
- FRIAS, Maria Cristina. Empresariado prefere evitar turbulência e continuar com Temer, diz CNI. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 26 jun. 2017. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/mercadoaberto/2017/06/1895716-empresariado-prefere-continuar-com-temer-e-evitar-turbulencia-diz-cni.shtml>>. Acesso em 23 ago 2018.
- FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **Uma ponte para o futuro**. Brasília, 29 out. 2015. Disponível em <<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>>. Acesso em 22 ago 2018.
- HERMANN, Charles. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**. v. 34, n. 1, 1990 p. 3-21.
- JERVIS, Robert. **Perception and misperception in international politics**. 2a ed. Nova Jersey: Princeton University Press, 2017.
- LIMA, Maria. Diplomata que ajudou em fuga de boliviano será embaixador no Japão. **O Globo**. Rio de Janeiro. 06 jun. 2018. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/diplomata-que-ajudou-em-fuga-de-boliviano-sera-embaixador-no-japao-22753207>>. Acesso em 13 set. 2018.
- LIMA, Maria Regina Soares. Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira. Working Paper. **Plataforma Democrática**. n. 3, p. 2-22, jul/2010.
- LIJPHART, Arend. Comparative politics and the comparative method. **The American Political Science Review**. v. 65, n. 3, p. 682-693, 1971.
- MELLO, Patrícia Campos; NUBLAT, Johanna. Serra pede estudo de custo de embaixadas na África e no Caribe. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 15 mai. 2016. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1771982-serra-pede-estudo-de-custo-de-embaixadas-na-africa-e-no-caribe.shtml>>. Acesso em 22 ago 2018.
- MILANI, Carlos. Política externa é política pública? **Insight Inteligência**. n. 77, p. 57-75, 2017.
- TUCANOS reabilitam diplomatas da gestão FH no Itamaraty. **O Globo**. Rio de Janeiro, 23 abr 2017. Caderno País, p. 10-11.
- REFORMA trabalhista entra em vigor no sábado; entenda. **Partido dos Trabalhadores**. 08 nov. 2017. Disponível em <<http://www.pt.org.br/reforma-trabalhista-entra-em-vigor-neste-sabado-entenda/>>. Acesso em 20 ago 2018
- UM ano de reforma trabalhista: insegurança e precarização. **Partido dos Trabalhadores**. 03 ago. 2018. Disponível em <<http://www.pt.org.br/um-ano-de-reforma-trabalhista-inseguranca-e-precarizacao/>>. Acesso em 23 ago 2018
- SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**. n. 1, p. 45-52, 2010.
- SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**. n. 44, p. 25-35. 2014.

- SARAIVA, Miriam Gomes. Política externa brasileira 2016/2017: da reversão ao declínio. *In*: REVELEZ, Lincoln Bizzozero; LUZURIAGA, Wilson Fernández (eds.). **Anuario política internacional & política exterior 2016-2017: sacudones ciudadanos, rupturas del mundo anglo-sajón e incertindumbres globales**. Montevideu: Tradinco, 2017. p. 283-290.
- SARAIVA, Miriam Gomes; VELASCO JÚNIOR, Paulo Afonso. A política externa brasileira e o “fim de ciclo” na América do Sul: Para onde vamos? **Pensamiento Propio**. v. 21, p. 295-324, 2016.
- SENRA, Ricardo. Respostas duras de Serra a críticas de países vizinhos dividem Itamaraty. **Portal Terra**, 16 mai. 2016. Disponível em <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/respostas-duras-de-serra-a-criticas-de-paises-vizinhos-dividem-itamaraty,b017d07e37058fa76e59f87b37882c7d5z0nsuja.html>>. Acesso em 23 ago 2018.
- WELCH, David. **Painful choices: a theory of foreign policy change**. Nova Jersey: Princeton University Press, 2005.
- VAN EVERA, Stephen. **Guide to methods for students of political science**. Nova Iorque: Cornell University Press, 1997.
- VEJA pesquisa completa do Ibope sobre os manifestantes. **G1**. 24 jun. 2013. Disponível em <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/veja-integra-da-pesquisa-do-ibope-sobre-os-manifestantes.html>>. Acesso em 19 ago. 2018.

*Recebido em 8 de setembro de 2018.
Aprovado em 27 de dezembro de 2018.*

RESUMO

No campo da Análise da Política Externa (APE), um dos principais objetivos de pesquisadores é conseguir tipificar e explicar quando e como podem ocorrer inflexões em política externa. Um dos principais trabalhos dentro do campo voltados a esse objetivo é o de Charles Hermann, *Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy*, de 1990. Este artigo propõe um teste do potencial analítico da teoria de Hermann para a análise de mudanças em política exterior. Para isso, testaremos a teoria com uma análise das diferenças entre as políticas externas de Dilma Rousseff (2011-2016) e Michel Temer (2016-2018), bem como dos principais fatores determinantes para as alterações de curso adotadas pelo governo Temer. Para alcançarmos nosso objetivo, utilizaremos discursos, notas diplomáticas, artigos em jornais, e fontes bibliográficas para basear nossa análise. Nosso trabalho indica que a teoria de Hermann é capaz de explicar a existência de mudanças no comportamento externo dos dois governos, bem como as principais causas dessas inflexões.

Palavras-chave: Dilma Rousseff; Michel Temer; Análise de Política Externa.

ABSTRACT

In Foreign Policy Analysis (FPE), one of the main goals of researchers is to classify and explain when and how changes in foreign policy may occur. One of the main works in FPE that tries to fulfil this goal is *Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy*, written by Charles Hermann in 1990. Our paper proposes a test of the Hermann's theory explanation to what constitutes and what causes changes in a state's foreign policy. We will illustrate the test with an analysis of the differences between the foreign policies of Dilma Rousseff (2011-2016) and Michel Temer (2016-2018), and of the main causes of these changes adopted by president Temer. To achieve our goal, our work is based on discourses, diplomatic notes, articles in newspapers and bibliographical sources. We indicate that Hermann's theory can explain both the existence of a change of behaviour in foreign policy and the main causes of this change.

Key-words: Dilma Rousseff; Michel Temer; Foreign Policy Analysis.

TWIPLOMACY: A ASCENSÃO DE DONALD TRUMP EM 140 CARACTERES

Twiplomacy: the rise of Donald Trump in 140 characters

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves¹

Marcella Germano de Assis²

Introdução

Estados e Organizações internacionais estão percebendo o potencial da tecnologia digital modificar a forma como as interações sociais, políticas, econômicas e culturais são conduzidas. Em particular, a adoção da diplomacia digital, ou seja, o uso de mídias sociais para fins diplomáticos, tem implicado mudanças nas práticas dos diplomatas e na forma como lidam com a gestão da informação, a diplomacia pública, o planejamento estratégico, as negociações internacionais e a gestão de crises (BJOLA; HOLMES, 2015).

O Twitter, criado em 2006, se tornou uma ferramenta importante na chamada diplomacia digital (MARTEL, 2015). Conhecido por ser rápido, é uma rede social e um servidor para *microblogging*, que concede aos seus usuários o poder de enviar e receber atualizações de outros usuários selecionados em textos de até 280 caracteres³. Esses textos são conhecidos como *tweets* e por padrão são públicos, mas podem ser transmitidos de forma privada apenas para certos seguidores. Os *tweets* podem incluir *hashtags*, palavras ou frases escritas inicialmente com o símbolo #, usadas para indexar palavras-chave ou tópicos, permitindo que as pessoas sigam facilmente os assuntos de seu interesse. Com mais de 328 milhões de usuários ativos, é só twittar, ser retweetado, e logo o conteúdo é disseminado.

Desse modo, o Twitter tem poder de impacto nas relações sociais, políticas e internacionais uma vez que, além de conectar a sociedade internacional, eliminar barreiras físicas e ser um ambiente de opinião pública mundial, estabelece e estimula a liberdade de expressão e a comunicação entre os cidadãos, seus

¹Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ). Mestre em Relações Internacionais pela PUC-Rio. Atualmente é coordenadora e professora do curso de Relações Internacionais do Centro Universitário La Salle-RJ. Email: fnanci@gmail.com

² Possui graduação em Relações Internacionais pelo Centro Universitário La Salle - Niterói (2017). Atualmente é professora de conversação de inglês - Cultura Inglesa. Tem interesse nas seguintes áreas acadêmicas: Segurança Internacional, Diplomacia Digital, Diplomacia do Twitter, Análise de Política Externa. Email: marcella.germano@hotmail.com

³ O Twitter atualmente permite o uso de 280 caracteres, porém durante a campanha presidencial os *tweets* permitiam no máximo o uso de até 140 caracteres.

respectivos líderes e entidades estatais. Ademais, essa rede social se tornou determinante para alguns países em termos de segurança nacional. China, Irã, Turquia, Vietnã, Coreia do Norte e Paquistão, por exemplo, bloqueiam o acesso ao Twitter por motivos que incluem desde controlar a população à proteção de suas informações sigilosas, a fim de evitar ataques cibernéticos⁴. O *Wikileaks* e os vazamentos promovidos por Edward Snowden são exemplos do poder do mundo digital e de como divulgações não desejadas podem acontecer em ampla proporção, afetando a segurança nacional dos Estados.

No ciberespaço, os limites e as fronteiras tradicionais desaparecem, o que leva a população mundial a estar mais conectada, facilitando a troca de informações e propiciando mudanças nas relações sociais. Como afirma Castells (2003, p.255), a “internet é – e será ainda mais – o meio de comunicação e de relação essencial sobre o qual se baseia uma nova forma de sociedade que nós já vivemos – aquela que eu chamo de sociedade em rede”. Essa sociedade em rede abre a possibilidade para participação de todos os tipos de forças políticas, visto que a internet oferece um canal de difusão de distintas ideias. Nesse sentido, a internet e o uso das redes sociais permite uma interatividade que não existia anteriormente, abrindo portas para novas possibilidades de relação (MARTEL, 2015). Essas novas possibilidades são aproveitadas não apenas por atores da sociedade, mas por atores políticos, como evidencia o uso do Twitter em eleições presidenciais, como plataforma de campanha.

Em 2008, o ex-presidente estadunidense Barack Obama investiu no Twitter no campo político e eleitoral. Foi a primeira campanha política a aproveitar o poder desta rede para propagar ideias, obter apoio e fazer as pessoas se envolverem. A campanha reescreveu as regras de como atingir eleitores, arrecadar dinheiro, organizar voluntários, monitorar a opinião pública, além de lidar com ataques políticos (PILKINGTON, 2012). As eleições americanas de 2016 também usufruíram do Twitter, mas foram marcadas pelo uso da ferramenta não apenas como plataforma para expor suas propostas, mas como campo de batalha. O impacto do Twitter nas eleições causou uma grande repercussão no mundo, pois o candidato republicano, Donald Trump, conseguiu chamar a atenção da população com sua conta no Twitter, vencendo sua oponente e se tornando o presidente dos Estados Unidos (EUA). Não se quer afirmar que o Twitter seja o responsável por sua eleição, mas percebe-se que a utilização dessa ferramenta mobilizou uma grande atenção para o candidato, sendo importante para sua campanha presidencial, visto que o mesmo o utilizou como uma plataforma para suas propostas de governo, ações de campanha eleitoral e para a interação com seus eleitores.

A partir do exposto, este artigo tem como objetivo analisar como o Twitter foi utilizado como importante ferramenta nas eleições americanas de 2016, servindo como plataforma de campanha para que o então candidato Donald Trump ganhasse mais apoio frente à sua concorrente, Hillary Clinton. Desse modo, busca-se analisar a campanha de Trump na plataforma do Twitter com ênfase em três dos mais importantes temas discutidos durante a disputa eleitoral: (i) imigrantes e refugiados; (ii) terrorismo; (iii) relações com a

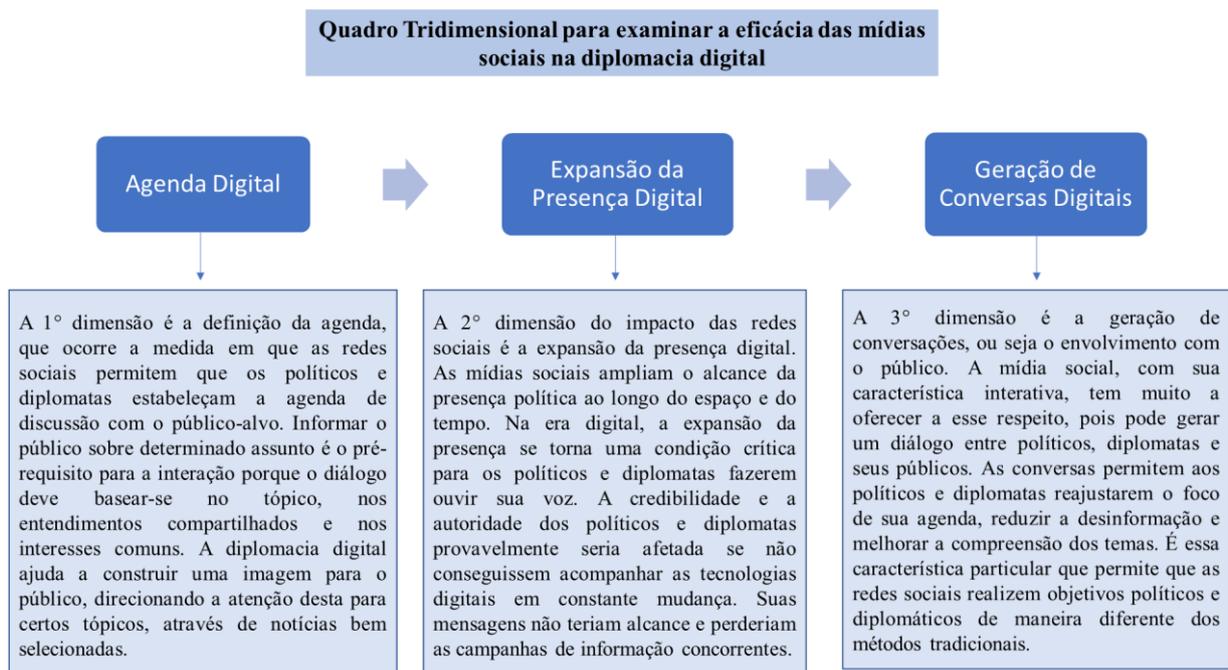
⁴ O site de *microblogging* chinês *Sina Weibo* é um exemplo de como alguns desses governos procuram criar equivalentes locais ao Twitter. O *Sina.com* iniciou seu serviço *Weibo* em abril de 2011 e com uma notável evolução desde então, não apenas por causa de seu sucesso na promoção da transparência e prestação de contas com o governo, mas também por possibilitar que os internautas chineses alcancem as tendências mundiais.

Rússia. Esses temas foram selecionados, pois são assuntos em que os candidatos americanos mais divergiram, além de terem sido frequentemente abordados em debates, pelos jornais, pela população e pelo próprio candidato republicano em sua conta no Twitter. Para tanto, considera-se a campanha eleitoral desde o momento em que Trump foi eleito representante de seu partido nas pré-eleições americanas, em 21 de julho de 2016, até o fim da campanha, no dia 08 de novembro de 2016, com ênfase no ambiente do Twitter.

Considerando o objetivo apresentado, este artigo busca responder a seguinte questão: como o Twitter foi utilizado por Trump como instrumento de campanha nas eleições americanas de 2016? Para orientar a investigação, parte-se da ideia de que o Twitter, embora não tenha sido o único responsável pelo resultado das eleições, desempenhou um papel fundamental ao ampliar a visibilidade do candidato republicano e de sua plataforma de campanha, permitindo a propagação de suas ideias. Trump utilizou a rede social para descrever sua agenda política, transmitir suas ideias, cativar apoiadores para sua campanha e contradizer os seus rivais políticos, realizando o que pode ser compreendido como diplomacia digital.

Para analisar o tema proposto, utiliza-se o método de análise de conteúdo – um conjunto de técnicas da análise das comunicações. A finalidade é analisar, através deste método, as mensagens *twittadas* por Trump enquanto candidato para inferir conhecimento sobre o emissor da mensagem ou sobre seu meio. Para investigar a relevância da utilização do Twitter como instrumento de campanha pelo candidato e sua estratégia de diplomacia digital, este artigo investiga como as redes sociais podem ser utilizadas para estabelecer uma “agenda digital”, definindo temas centrais na agenda política; expandir a “presença digital”, potencializando o alcance da mensagem; e gerar “conversas digitais”, ampliando a interação com o público (BJOLA; JIANG, 2015, p. 72). O passo a passo para este exame é descrito no quadro 1 apresentado abaixo.

Quadro 1: Quadro tridimensional para examinar a eficácia das mídias sociais na diplomacia digital



Fonte: Elaboração própria a partir de Bjola e Jiang (2015, p. 72-87).

Este artigo é composto por quatro seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta a perspectiva analítica que fundamenta esta análise, assim como a definição dos principais conceitos utilizados. A seção seguinte expõe o estudo de caso da pesquisa, focando em três dos temas mais abordados pela campanha. Por fim, a última seção apresenta a conclusão.

Discussão Conceitual

A aplicação das mídias sociais ao campo da diplomacia foi aclamada como um desenvolvimento transformador da política internacional. Não só as redes sociais podem transcender as cadeias hierárquicas e de poder da comunicação diplomática, trazendo as pessoas comuns para o centro das atenções da vida política, como permite a possibilidade de promover conversas esclarecedoras com um amplo segmento da população do país em que operam (BJOLA; JIANG, 2015).

Essa diplomacia praticada através de ambientes altamente interativos e ricos em informações é denominada diplomacia digital, que é definida como uma estratégia de gerenciamento de mudanças através de ferramentas digitais e colaboração virtual (HOLMES, 2015). Estudos recentes sobre o papel da tecnologia na diplomacia tendem a se concentrar na prática da disseminação da informação como um tipo de gestão do conhecimento. O advento de novas tecnologias, como o Twitter, atraiu muita atenção para compreender como os Estados e seus atores podem disseminar informações para grupos específicos dentro de seu território e no exterior (HOLMES, 2015, p. 18).

A diplomacia digital pode ser entendida como uma extensão nova e prática do conceito de *soft power*⁵. Nye Jr. (2004) argumenta que as condições para projetar o *soft power* mudaram dramaticamente nos últimos anos, pois a revolução da informação e a globalização estão transformando e encolhendo o mundo. Na era digital, mais do que nunca, informação é poder e hoje uma parte muito maior da população mundial tem acesso a esse poder. Os avanços tecnológicos levaram a uma redução dramática nos custos de processamento e transmissão de informações. Nesse cenário, a credibilidade nas informações e mensagens tornaram-se fontes importantes de *soft power*. A política, na realidade, tornou-se um concurso de credibilidade competitiva. Como aponta Nye Jr. (2004), no mundo da política de poder tradicional, se discute se são as forças armadas ou a economia que ganha, contudo, em uma era da informação, pode-se pensar, em última análise, sobre qual história ganha.

Durante seu mandato como Secretária de Estado dos EUA, Condoleezza Rice (2005-2009) pressionou seu departamento a se envolver no que chamou de diplomacia transformacional, que significava tornar o Departamento de Estado “*smarter*”, transformando antigas instituições diplomáticas para servir novos propósitos diplomáticos. Sua sucessora, Hillary Clinton, procurou complementar as ferramentas tradicionais

⁵ O conceito de *soft power* de Nye Jr. (2004) consiste na capacidade de moldar as preferências dos outros. Liderança não é apenas uma questão de emissão de comandos, mas também envolve liderar pelo exemplo e atrair outros para o que você quer. Similarmente, as práticas contemporâneas de política baseada na comunidade dependem em tornar a política amigável e atraente. O conceito é chamado de “a segunda face do poder”, pois um país pode obter os resultados desejados na política mundial porque outros países admira m seus valores, imitam seu exemplo, aspiram ao seu nível de prosperidade e abertura.

de política externa com instrumentos inovadores e adaptados, que aproveitaram as tecnologias informacionais disponibilizadas pelo mundo interligado para os interesses do Estado (BJOLA; JIANG, 2015).

Entre todas as redes sociais, o Twitter pode ser percebido como a mais importante para desempenhar um papel na política porque cria um método para gerenciar as relações internas e externas entre os países e demais atores, e promove uma ideia sem precedentes de comunidade entre o público global. Como resultado, os líderes mundiais tomaram nota da rápida expansão do Twitter e este continua a ser um mecanismo para envolver a formulação de políticas com a participação ativa dos cidadãos. Logo, esse processo é especialmente importante quando se trata de criar políticas em âmbito internacional. A interação de vários líderes mundiais com uma conta do Twitter resultou no termo “*twiplomacy*”, que se refere ao uso do Twitter pelos chefes de Estado, líderes de organizações intergovernamentais e diplomatas para estabelecer posições em questões nacionais e internacionais (TORREALBA, 2015, p. 155-156).

O fenômeno *twiplomacy* tem ligação com a crescente necessidade de políticos terem maior contato com as pessoas, pois a plataforma de comunicação do Twitter promove a divulgação imediata de informações que podem chegar a milhões de pessoas em segundos, independentemente da sua localização, além de fortalecer sua estabilidade política. O Twitter tem dois grandes efeitos positivos na política externa: incentiva uma troca benéfica de ideias entre políticos e sociedade civil e aumenta a capacidade dos diplomatas para coletar informações e antecipar, analisar, gerenciar e reagir aos eventos (TORREALBA, 2015).

O Twitter é a principal rede social usada por 276 chefes de Estados e governo e também por ministros de relações exteriores em 178 países, representando 92% de todos os países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU). Todos, exceto um dos governos do G7 e G20, têm uma presença oficial no Twitter. A chanceler alemã Angela Merkel é a única líder dos grupos a evitar a rede social. Todos os governos europeus têm presença na rede social. Na América Latina, apenas o governo da Nicarágua não possui uma conta oficial no Twitter. Apenas 15 países, principalmente na África, Ásia e Pacífico, não têm presença na rede. Mesmo o governo chinês, que é famoso por bloquear as redes sociais ocidentais atrás do *Great Firewall*, está lentamente se abrindo e algumas de suas missões diplomáticas estão ativamente envolvidas no Twitter (LÜFKENS, 2017). O presidente americano Donald Trump, com mais de 40 milhões de seguidores, é o líder global mais seguido no Twitter, superando o Papa Francisco, e pertence a um pequeno grupo de líderes que utilizam suas contas pessoais na rede.

Assim, não seria inadequado pensar que a *twiplomacy* contribui para o exercício da diplomacia, dando mais ferramentas aos diplomatas, chefes de Estado e governo na gestão de questões internacionais. Mas deve-se ressaltar que, ao lado dos valores quantificáveis que se encontra na *twiplomacy*, como número de seguidores, existem valores simbólicos e funcionais que assumem cada vez mais importância no jogo político internacional e são tão genuínos como na diplomacia tradicional. Neste caso, é necessário consultar o valor simbólico de “seguir” ou “não seguir” um usuário no Twitter, que é interpretado pela opinião pública mundial

⁶ O termo original é “*Twiplomacy*”, mas devido à rápida expansão deste termo em diferentes idiomas, como em português, foi traduzido como “Diplomacia do Twitter”, “*Twitter Diplomacy*”, “*Twi-Diplomacy*”, “*Twit-Diplomacy*”.

como um eixo de tensão diplomática entre os atores. Quando duas contas se seguem no Twitter, o gesto é interpretado como amigável e de aliança. Mas, se não se segurem, a opinião pública entende que não se tem um verdadeiro vínculo ou que “algo está acontecendo”, ainda mais se houver temas comuns para discutir e resolver. Ser seguido no Twitter por um político influente a nível nacional ou internacional significa um voto de confiança que pode propagar grandes e substanciais ganhos políticos (TORREALBA, 2015, p. 161).

Os *tweets* de Trump geraram 166 milhões de interações (entre *likes* e *retweets*) entre maio de 2016 a maio de 2017 – incluindo os quase quatro meses desde que ele foi nomeado como presidente dos EUA – quase cinco vezes mais do que o Primeiro Ministro da Índia, Narendra Modi, 3º líder global mais seguido no Twitter, com 35 milhões de interações. Uma vez que o número de *retweets* é uma medida de eficácia, a conta pessoal de Trump, @realDonaldTrump, é a segunda conta mais eficiente do Twitter, com uma média de 13.094 *retweets* por *tweet*. Sua conta @POTUS⁷ está em 4º lugar com quase 6.000 *retweets* médios por *tweet* (LÜFKENS, 2017). Seu *tweet* mais retweetado, escrito em letras maiúsculas, foi enviado na noite de eleição de 8 de novembro de 2016. O *tweet* “*TODAY WE MAKE AMERICA GREAT AGAIN!*”⁸ teve mais de 900.000 *retweets* e *likes*. Outro sinal de popularidade do Twitter é o número de vezes que uma conta aparece em uma lista do site. Esta é uma estatística que é difícil de falsificar e o @realDonaldTrump é o líder mundial mais listado, aparecendo em 68.886 listas do Twitter (LÜFKENS, 2017).

Um ambiente como o do Twitter, onde há muita informação, foi percebido como de extrema utilidade para as atividades políticas relacionadas ao processo eleitoral. Sendo uma ferramenta dinâmica e informativa, o Twitter ajuda a disseminar ideias de campanhas políticas, facilita a conexão com os eleitores e promove maior aprendizado sobre os candidatos (WHITE, 2016). Logo, Trump foi eficaz em aproveitar esse tipo de poder da rede social para influenciar opiniões durante as eleições presidenciais americanas.

Eleições Americanas de 2016: as eleições do Twitter

Desde o anúncio da sua candidatura ao partido republicano (GOP) em 2015, Trump fortaleceu sua campanha com o uso intensivo do Twitter para divulgar suas ideias e conquistar apoiadores. Geralmente nas primárias, quando o GOP se alinha para apoiar um candidato, esse candidato ganha, mas o GOP não endossou Trump, que atraiu eleitores republicanos mesmo não tendo aval partidário (KURTZLEBEN, 2016). Os republicanos achavam que as mensagens de Trump não ecoavam no eleitorado ou que com o início do processo de votação, o fenômeno Trump se diluiria, mas, assim que iniciou sua campanha, o candidato proclamava o que muitos eleitores republicanos pensavam, mas não se atreviam a dizer, obtendo mais atenção do público (BASSETS, 2016).

Ainda em 2015, Trump trabalhou na sua corrida à presidência, twittando sobre suas propostas contra imigrantes mexicanos. Ademais, se aproveitou de atentados terroristas que ocorreram na época para sustentar sua agenda contra imigrantes mulçumanos e refugiados, os quais ele considerava terroristas. Assim, vendeu

⁷ POTUS significa *president of the United States*, em português, presidente dos Estados Unidos.

⁸ Em português: “Hoje tornamos a América grande novamente”.

um sentimento de medo casado ao progresso da nação, e os eleitores o apoiaram. No início de 2016, depois de perder no *caucuses* de Iowa, Trump se elegeu nas primárias de New Hampshire, com o apoio da classe trabalhadora americana. Após ganhar de 16 candidatos republicanos e possuindo delegados suficientes para garantir sua nomeação, Trump encerrou o questionamento sobre suas chances de chegar à convenção de julho, tornando-se oficialmente o candidato do partido republicado (BASSETS, 2016).

A campanha presidencial de 2016, que opôs Trump e Hillary Clinton, marcou uma mudança significativa na forma como as redes sociais têm sido usadas. A eleição foi chamada de Eleição do Twitter, com cada passo da campanha se desenrolando em forma de *tweets* por parte dos eleitores, candidatos e jornalistas. Desde o primeiro debate presidencial, em 26 de setembro de 2016, até um dia antes da eleição, mais de um bilhão de posts relacionados às eleições correu pela rede social (COYNE, 2016). Em 08 de novembro de 2016, juntamente com o voto popular e o colégio eleitoral, Trump também ganhou as eleições na rede social. No Twitter, o então eleito presidente tinha 13. 217.531 seguidores, sobrepondo sua rival, Hillary Clinton. Em uma base por *tweets*, o presidente obteve quase o dobro de *retweets* que Clinton e muito mais *likes* que sua oponente.

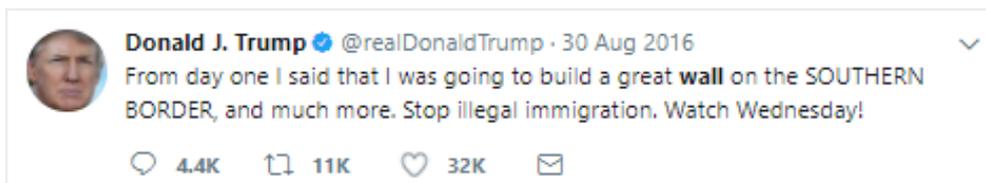
Com seu *slogan* de campanha “*America First*”⁹, Trump realizou uma campanha consistente e focada no “*anti-establishment*” e seus eleitores o viam como um “*game changer*”. As relações exteriores (*foreign affairs*) foram a questão política mais twittada, com mais de 50 milhões de menções no Twitter e desempenharam um papel decisivo nas eleições presidenciais (COYNE, 2016). No geral, 80% dos eleitores consideraram a questão do terrorismo como muito importante para a decisão do seu voto. Outras questões que se classificaram na lista de votantes de 2016 eram política externa, considerada por 75% como muito importante, e imigração, tendo sua importância classificada por 70% dos eleitores (PEW RESEARCH CENTER, 2016). Assim, dentre as questões que mais ressoaram para a base de Trump, a imigração e o terrorismo estiveram no topo da lista.

Imigrantes e Refugiados: @realDonaldTrump

O candidato formulou sua política sobre imigração, passando por princípios fundamentais que ele descreveu para um plano chamado de “dez pontos de imigração”. Dentre os tópicos da lista, o primeiro foi o *Build the wall* (DESJARDINS, 2016). Seu voto de construir um muro ao longo da fronteira entre os EUA e o México era uma das promessas mais famosas da campanha e Trump prometeu que o México pagaria pelo muro. Quando perguntado sobre como faria o México pagar por isso, disse que iria ameaçar o país com uma guerra ou cortando o fluxo de bilhões de dólares em pagamentos que os migrantes mexicanos enviam para o México, exemplos que podem ser observados nos *tweets* (imagens 1 e 2) a seguir.

⁹ A frase *America First* (América primeiro) foi twittada por Trump 27 vezes de 21/07/2016 a 08/11/2016, tendo 64,690 *replies*, 279,800 *retweets* e 718,000 *likes*. Disponível em: <<https://twitter.com/search?q=america%20first%20from%3ArealDonaldTrump%20since%3A2016-07-21%20until%3A2016-11-08&src=typd>>. Acesso em 28/10/2018.

Imagem 1: Tweet Construção do Muro¹⁰



Fonte: Trump (2017).

Imagem 2: Tweet México vai pagar pelo Muro¹¹



Fonte: Trump (2017).

Ao longo da campanha, Trump continuou a enfatizar que o México pagaria pelo muro, apesar do *tweet* do presidente mexicano Enrique Peña Nieto insistindo que ele pessoalmente disse a Trump que sua nação não pagaria. Ao caracterizar os imigrantes mexicanos como criminosos e estupradores e propor a construção de um muro na fronteira que impedisse os “ilegais” de entrarem nos EUA, Trump mobilizou sentimentos anti-mexicanos entre os setores da população americana que se sentem ameaçados pela perda da sua identidade cultural e pelas supostas perdas de oportunidade na economia norte-americana. O candidato republicano definiu os imigrantes como uma ameaça para a nação, logo, associou a ideia da construção de seu muro a promessa de impor à deportação em massa.

¹⁰ Tradução livre: “Desde o primeiro dia, eu disse que ia construir um grande muro na fronteira do Sul, e muito mais. Chega de imigração ilegal. Assistam quarta-feira!”

¹¹ Tradução livre: “O México pagará pelo muro - 100%! #FaçaAAmericaGrandeNovamente #EuEstouComVocês”

Ao realizar a diplomacia digital e adotar a postagem no Twitter como prática para disseminar sua agenda, Trump conseguiu obter muita atenção. A adoção do Twitter como instrumento de campanha para comunicação foi uma estratégia, já que outras plataformas de mídia não o deixariam se expressar como ele queria e, além disso, Trump não possuía uma boa relação com a mídia tradicional, pois acreditava que essa distorcia seus discursos e comentários.

A tabela 1 demonstra o engajamento do público com as suas postagens: os *tweets* sobre imigrantes mexicanos e o muro dominaram a primeira categoria da tabela (Imigrantes e Refugiados), com a palavra México sendo a segunda palavra com mais *replies*, *retweets* e *likes*, mostrando como a agenda estava se expandindo e sendo recebida e percebida pelo público. Ao definir sua agenda para o tema, Trump expandiu sua presença digital e gerou conversas não só com seus apoiadores, mas com o público em geral, o levando a ter mais visibilidade.

Tabela 1: *Tweets* @realDonaldTrump sobre Imigrantes e Refugiados, Terrorismo e Relações com a Rússia

Tema	Palavra ¹²	Nº Tweets	% Tweets	Replies	% Replies	Retweets	% Retweets	Likes	% Likes
Imigrantes e Refugiados	Immigration	17	36,96%	57.413	31,43%	183.900	33,41%	466.000	34,78%
	Refugees	8	17,39%	31.700	17,35%	109.400	19,88%	243.000	18,13%
	Mexico	8	17,39%	48.000	26,28%	115.300	20,95%	284.000	21,19%
	Border	9	19,57%	19.262	10,54%	73.800	13,41%	202.000	15,07%
	Wall	4	8,70%	26.300	14,40%	68.000	12,35%	145.000	10,82%
	TOTAL		46	30,26%	182.675	27,44%	550.400	30,41%	1.340.000
Terrorismo	Terrorism	12	17,65%	58.191	20,04%	147.500	17,38%	357.000	17,23%
	ISIS	21	30,88%	89.452	30,80%	247.200	29,13%	668.000	32,24%
	Syria	14	20,59%	35.005	12,05%	159.200	18,76%	356.000	17,18%
	Iraq	8	11,76%	44.600	15,36%	96.400	11,36%	235.000	11,34%
	Libya	3	4,41%	16.100	5,54%	53.000	6,24%	74.100	3,58%
	Islamic	5	7,35%	27.355	9,42%	68.400	8,06%	170.000	8,20%
	Attack	5	7,35%	19.700	6,78%	77.000	9,07%	212.000	10,23%
TOTAL		68	44,74%	290.403	43,62%	848.700	46,88%	2.072.100	46,62%
Relações com a Rússia	Russia	9	23,68%	53.300	27,66%	97.900	23,81%	275.000	26,62%
	Putin	6	15,79%	23.900	12,40%	53.500	13,01%	134.000	12,97%
	Ukraine	2	5,26%	11.500	5,97%	12.300	2,99%	38.000	3,68%

¹² Os *tweets* escolhidos foram somente os que continham as palavras que eram relacionadas ao tema. Ademais, palavras com significados similares foram unidas na soma dos dados.

	Crimea	5	13,16%	31.500	16,35%	39.800	9,68%	120.000	11,62%
	E-mails	13	34,21%	64.800	33,63%	181.300	44,10%	389.000	37,66%
	NATO	3	7,89%	7.700	4,00%	26.300	6,40%	77.000	7,45%
	TOTAL	38	25,00%	192.700	28,94%	411.100	22,71%	1.033.000	23,24%
Total		152		665.778		1.810.200		4.445.100	

Fonte: Elaboração própria a partir do Twitter @realDonaldTrump (2017).

O segundo tópico do seu plano foi o *End “catch and release”*, em que Trump disse que qualquer imigrante no país ilegalmente, que é preso por aplicação da lei, seria detido até serem deportados. O terceiro é o *Create a deportation task force and focus on criminals in the country illegally* e, para isso, Trump iria lançar uma “força-tarefa de deportação” que se concentraria na remoção de imigrantes ilegais, residentes indocumentados com antecedentes criminais, juntamente com aqueles que tiveram seus vistos ultrapassados ou estão usando recursos públicos e benefícios. O trabalho de fronteira foi acentuado por sua profunda preocupação com as fronteiras físicas, logo, recebeu endossos dos sindicatos que representam os trabalhadores das agências de Imigração e Controle Aduaneiro (ICE) e agentes de controle de fronteira.

No sexto tópico, *Extreme vetting. Block immigration from some nations*, Trump bloquearia a imigração de países para os quais uma verificação adequada não é possível. Ele disse que incluiria a Síria e a Líbia e acreditava que devia haver uma proibição para todos os muçulmanos que queiram entrar nos EUA, até que as autoridades americanas descubram informações sobre eles. Na imagem 3 pode-se observar um *tweet* de Trump sobre a questão.

Imagem 3: *Tweet* Imigrantes da Síria¹⁵



Fonte: Trump (2017)

Ao se opor a Clinton na questão de acolher imigrantes indocumentados e refugiados sírios, enfatizou que tal política criaria novas pressões sobre o financiamento público e desviaria recursos da população americana. O candidato associou frequentemente todos os imigrantes muçulmanos com potenciais terroristas islâmicos e afirmou que quando Clinton era Secretária de Estado, permitiu que milhares de estrangeiros criminosos perigosos ficassem livres nos EUA. Além disso, ligou os ataques terroristas islâmicos que

¹⁵ Tradução livre: A dissimulada da Hillary Clinton quer inundar nosso país com imigrantes sírios sobre os quais conhecemos pouco ou nada. O perigo é enorme. NÃO!

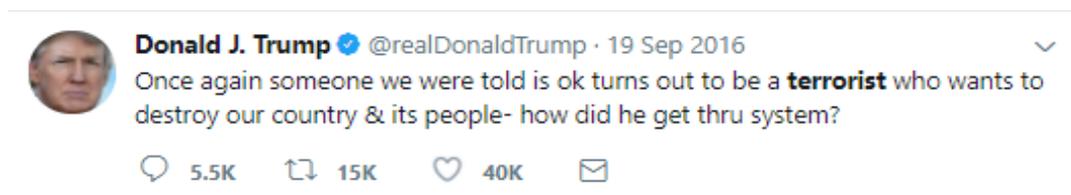
aconteceram internamente nos EUA ao sistema de imigração americano, o que pode ser exemplificado nas imagens 4 e 5.

Imagem 4: Tweet Hillary Clinton 550%¹⁴



Fonte: Trump (2017)

Imagem 5: Tweet Ataque terrorista¹⁵



Fonte: Trump (2017).

¹⁴ Tradução livre: Hillary disse que traria mais 550% imigrantes sírios, mas nem sequer menciona "terroristas islâmicos radicais". #Debate #GrandeVerdadedaLiga

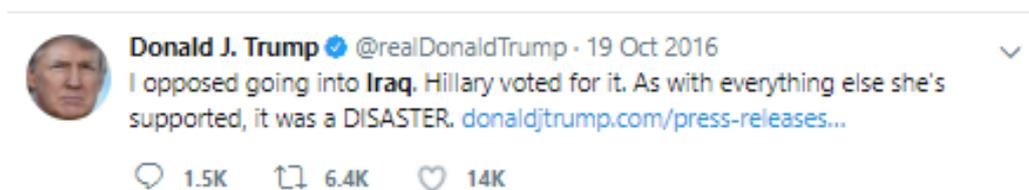
¹⁵ Tradução livre: Mais uma vez, alguém que parecia ser inofensivo acaba por ser um **terrorista** que quer destruir nosso país e nosso povo - como ele conseguiu passar pelo sistema?

Os imigrantes são descritos negativamente por Trump e são um dos grupos que mais mencionou em seus *tweets*, incluindo refugiados e mulçumanos. As menções são evidenciadas na tabela 1. A sua mensagem recebeu alcance, fazendo com que sua agenda se expandisse, porque não só os americanos geravam conversas digitais sobre o assunto, mas diversas nacionalidades, seja para criticá-lo ou apoiá-lo, provocando maiores cadeias de *tweets*. Assim, seus *tweets* eram citados, *retweetados*, ou apenas recebiam *replies*, levando Trump a aparecer em diversas *timelines* da rede.

Terrorismo: @realDonaldTrump

O surgimento do ISIS, com ataques terroristas fez com que o terrorismo global fosse uma questão importante nas eleições. A maioria dos americanos continua a aprovar as campanhas militares dos EUA contra o ISIS no Iraque e na Síria, embora haja amplo desacordo sobre enviar mais tropas terrestres americanas (KUKREJA; GREEN, 2016). Trump descreveu seu plano de política externa como substituindo o “caos pela paz” e adotou uma retórica muito mais isolacionista do que a de sua oponente. Ele argumentou que a América precisa se concentrar em defender sua própria fronteira e não as fronteiras de outros países e afirmou que ele se opôs à invasão do Iraque pelos EUA em 2003, posição exposta no *tweet* da imagem 6.

Imagem 6: *Tweet Oposição Invasão ao Iraque*¹⁶



Fonte: Trump (2017).

Ademais, prometeu repetidamente “esmagar o ISIS”, no entanto, permaneceu intencionalmente vago, alegando que, como uma nação, os EUA devem ser imprevisíveis. Um exemplo disso pode ser observado na imagem 7 (KUKREJA; GREEN, 2016, s/p). Trump também culpou Clinton pelo crescimento do ISIS, repetindo o argumento de que a retirada das tropas do Iraque em 2011 – quando ela era Secretária de Estado – estabeleceu as condições para o aumento do grupo extremista. Ele foi franco em sua oposição às estratégias de defesa e política externa do presidente Obama, argumentando que foram muito indulgentes com inimigos conhecidos, prejudicaram as relações dos EUA com aliados e tornaram a América mais fraca. Na visão de Trump, a política externa do governo Obama foi um desastre completo, como *tweet* exposto na imagem 8 (KUKREJA; GREEN, 2016).

¹⁶ Tradução livre: Eu fui contra a invasão do Iraque. Hillary votou a favor. Como com todo o resto que ela apoiou, foi um DESASTRE.

Imagem 7: *Tweet* Combate ao ISIS¹⁷



Fonte: Trump (2017).

Imagem 8: *Tweet* Crítica à Política Externa de Obama¹⁸



Fonte: Trump (2017).

É evidente a importância do tema terrorismo para o eleitorado americano, e isso pode ser percebido na Tabela 1, que apresenta que o tema foi o que possuiu mais engajamento entre Trump e os usuários do Twitter, sendo o mais twittado e possuindo mais *replies*, *retweets* e *likes*. O terrorismo teve quase 50% de atenção pelo candidato, já que era um importante tema de campanha, visto que os temores sobre o terrorismo aumentaram desde os atentados de 11 de setembro de 2001. Trump soube trabalhar o medo e repúdio ao terrorismo por parte de seus eleitores, tanto que a palavra mais twittada por ele na categoria Terrorismo da tabela foi “ISIS”.

Quando Trump conecta em seus *tweets* “islâmicos” e “terroristas”, ele faz um ato discursivo, que contém uma agenda política específica. Assim, cria novos significados que levam a novos entendimentos coletivos, afetando identidades e preferências, pois a audiência interpreta o discurso e desenvolve o sentimento de repúdio em relação ao islã. Por conseguinte, Trump expandiu sua imagem e ganhou simpatia, não somente do seu público selecionado, mas também dos que foram afetados pelo terrorismo de alguma forma.

Relações com a Rússia: @realDonaldTrump

Trump expressou uma afinidade por líderes autocráticos em todo o mundo, inclusive no Oriente Médio. Seus discursos e entrevistas foram marcados por referências positivas a líderes fortes. Sua posição de confronto caso eleito, seria menor em relação ao presidente sírio, Bashar Assad, aliado de Vladimir Putin, o qual Trump pareceu apoiar. O candidato favoreceu a acomodação das incursões da Rússia na região, como

¹⁷ Tradução livre: Você não tem ideia de qual é a minha estratégia para o estado islâmico, nem o EI sabe (uma coisa boa). Por favor, fundamente os seus fatos - obrigado. @megynkelly

¹⁸ Tradução livre: O julgamento desastroso de Obama nos deu o EI, o aumento do Irã e os piores números econômicos desde a Grande Depressão!

tentativa de restaurar a estabilidade. Ademais, Trump estabeleceu em sua campanha pontos de vista benéficos para Putin, como o grau de relevância da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na política exterior dos EUA, que sugeriu que poderia ser uma linha de negócios, na qual os outros países compartilhariam a conta da instituição militar.

A esse respeito, afirmou que os EUA gastam demais na OTAN e que a Europa e outros países deveriam pagar mais por sua defesa. Caso isso não acontecesse, o país não iria ajudá-los se fossem invadidos (MORELLO, 2016). De forma inversa, as propostas políticas de Clinton favoreciam sanções mais duras contra Moscou e ela queria que a Europa se desviasse do gás natural russo.

Desde o início da campanha, Trump e o presidente russo, Putin, falaram com admiração um do outro e o candidato republicano previu que eles teriam um excelente relacionamento (MORELLO, 2016). Devido à postura de Trump em relação à Putin e à OTAN, os russos acreditavam que ele seria um presidente com um melhor diálogo em relação à anexação da Crimeia pela Rússia e ao conflito da Ucrânia, em contrapartida Clinton iria realizar uma maior pressão sobre a disputa e até mesmo uma tentativa de expulsar aliados russos de poderosas posições no Oriente Médio. Logo, é compreensível a comemoração russa quando Trump venceu as eleições. Os deputados no parlamento da Rússia aplaudiram as notícias sobre a vitória de Trump e Putin não perdeu tempo ao enviar os seus parabéns. No telegrama que Putin enviou a Trump logo após o discurso da vitória, ele disse que esperava que os dois pudessem trabalhar juntos para acabar com a crise nas relações EUA-Rússia, além de manter um diálogo construtivo, baseado no respeito mútuo e uma consideração real pelos interesses do outro, essa questão é exemplificada no *tweet* a seguir.

Imagem 9: *Tweet* Felicitação de Putin a Trump por vitória na eleição¹⁹



Fonte: Rússia (2016)

Contudo, o tema que mais repercutiu em termos de relações com a Rússia foram a denúncias de que o país estava envolvido em violações das redes dos EUA nos últimos meses do processo eleitoral – acusação

¹⁹ Tradução livre: Vladimir Putin felicitou Donald Trump por sua vitória na eleição presidencial dos EUA.

feita formalmente pelo governo Obama e pelas entidades de inteligência e segurança americanas. O Comitê Nacional Democrata (DNC) e os Comitês de Campanha do Congresso Democrático (DCCC) tiveram dados vazados para o site *WikiLeaks*, acusando *hackers* russos de buscarem prejudicar Clinton (MANESS; JAITNER, 2016). Embora os *e-mails* do DNC vazados pelo *WikiLeaks* não divulgassem nada ilegal, a narrativa popular de muitos meios de comunicação dos EUA foi que o DNC influenciou indevidamente o resultado das primárias. Isso dividiu o Partido Democrata, dando a Trump uma certa vantagem (MANESS; JAITNER, 2016).

Em outubro de 2016, o *WikiLeaks* publicou os primeiros e-mails *hackeados* do presidente da campanha de Clinton, John Podesta. Outros e-mails que apareceram nos dias posteriores incluíam um em que o assessor de Bill Clinton, Doug Band, detalhou como ele e sua equipe “solicitaram e obtiveram” acordos para o ex-presidente e como Band persuadiu os clientes de sua empresa de consultoria *Teneo Strategies* a doarem para a Fundação Clinton. A campanha de Clinton não confirmou ou negou a autenticidade dos e-mails (STRACQUALURSI, 2016).

O governo russo negou qualquer envolvimento com os *hackers*. Hillary Clinton deixou claro que acreditava que a Rússia estava por trás do ataque ao DNC. Trump, por sua vez, aproveitou-se da situação e durante meses repetidamente desafiou a noção de que a Rússia poderia ser a fonte dos *e-mails* democratas *hackeados* publicados pelo *WikiLeaks* para fins de favorecê-lo, como observado nos *tweets* a seguir (imagens 10 e 11).

Imagem 10: Tweet Trump sobre Rússia²⁰



Fonte: Trump (2017)

Imagem 11: Tweet sobre Wikileaks²¹



Fonte: Trump (2017)

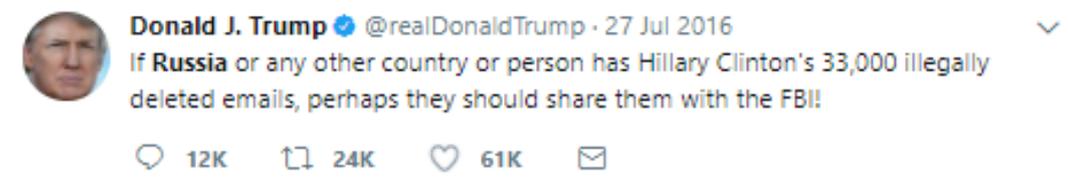
A posição do candidato republicano em relação aos temas centrais da política externa dos EUA, como OTAN, Síria e Rússia, integravam a base de sua proposta política de “colocar a América em primeiro lugar”. Aproveitando-se dos vazamentos dos *e-mails* de Clinton, Trump intensificou o uso da diplomacia do Twitter, buscando desviar o foco da suspeita de que a Rússia estaria o apoiando, para que a atenção fosse destinada ao

²⁰ Tradução livre: Só para constar, eu tenho ZERO investimentos na Rússia.

²¹ Tradução livre: Para tentar desviar o horror e estupidez do desastre do *Wikileaks*, os Democratas disseram que talvez seja a Rússia lidando com o Trump. Loucura!

escândalo de sua oponente. Assim, fez *tweets* sobre os *e-mails* e usou de sua posição no Twitter para que a mídia visasse os problemas de Hillary, buscando conseguir apoio dos eleitores. Exemplos de *tweets* do então candidato republicano são expostos nas imagens 12 e 13.

Imagem 12: *Tweet* sobre e-mails de Clinton²²



Fonte: Trump (2017)

Imagem 13: *Tweet* sobre e-mails de Clinton e Fundação Clinton²³



Fonte: Trump (2017)

Assim, observa-se que Trump utilizou o Twitter para desviar o foco de sua política externa mais favorável às relações com a Rússia para os e-mails de Clinton. O então candidato foi bem sucedido em suas ações, pois os tópicos de segurança internacional em relação à Rússia, como Ucrânia, Crimeia e OTAN, foram as questões que tiveram menos engajamento, com o menor número de *tweets*, *replies*, *retweets* e *likes*, como observado na Tabela 1, indicando que temas relacionados à política doméstica, como o conteúdo e o vazamento dos e-mails da sua oponente, foram mais relevantes para o público do que os seus planos de política externa para segurança na Europa e Ásia.

Para concluir a análise dos três temas que mais foram debatidos no Twitter durante as eleições de 2016, é importante ressaltar que o terrorismo foi o tema mais discutido por Trump em relação aos *tweets*, *replies*, *retweets* e *likes*, como exposto na Tabela 1. Em seguida, encontra-se o tema imigrantes e refugiados, que perde em número de *replies* para as relações com a Rússia, demonstrando que os *e-mails* vazados pelo site *Wikileaks* propuseram um nível maior de interação. É compreensível o fato do terrorismo ser o tema de maior engajamento por Trump e o público, já que este, seguido dos imigrantes e refugiados, são percebidos como ameaças à segurança dos americanos, enquanto para muitos a ameaça russa ficou no passado, quando os EUA saíram vitoriosos da Guerra Fria.

Além dos dados relacionados à sua interação com o público no Twitter, os números de seguidores são de suma importância porque representam mais atenção e visibilidade. Trump possuía 9.999.172 seguidores

²² Tradução livre: Se a Rússia ou qualquer outro país ou pessoa tiveram os 33 mil *e-mails* ilegalmente excluídos da Hillary Clinton, talvez eles possam compartilhá-los com o FBI!

²³ Tradução livre: Nada sobre e-mails. Nada sobre a corrupta Fundação Clinton. E nada sobre #Benghazi. #Debates2016 #NoitedeDebate

em 21 de julho de 2016, quando foi escolhido representante do partido, e seu número de seguidores aumentou para 13.217.531, data em que foi eleito, mostrando que o uso do Twitter foi importante durante sua campanha presidencial. É claro que seguir o candidato não implica diretamente votar nele, mas significa que suas ideias e propostas são conhecidas e disseminadas, o que pode repercutir positivamente para sua campanha.

No caso de Trump, sua ascensão era inesperada porque ele não era um ator político e sim um empresário, mas com o Twitter e a internet o candidato conseguiu ampliar sua visibilidade e transmitir sua mensagem. Assim, a rede social o auxiliou em seu projeto político, permitindo uma intensa interação na sociedade em rede, chamando atenção para suas ideias, angariando apoio político e eleitores, de forma que a rede social se transformou em uma verdadeira plataforma de campanha.

Considerações Finais

Conforme exposto neste artigo, a conta do Twitter de Donald Trump foi notável desde que ele fez sua entrada na vida política, ao lançar sua campanha presidencial em 2015. Com uma intensa presença *online*, ele usou a rede social como sua plataforma de campanha, utilizando o Twitter para divulgar suas ideias, ter maior exposição da sua imagem e atrair mais eleitores. Ao promover e intensificar esse método de comunicação e construção de relacionamentos em um contexto global, Trump pôde transmitir suas mensagens com mais facilidade, o que permitiu novas formas de engajamento e diálogo, em que contradisse seus oponentes políticos e respondeu aos críticos da mídia, aumentando sua influência e legitimidade.

Logo, o Twitter foi de máxima importância para a campanha de Trump nas eleições americanas de 2016. O próprio defendeu em uma entrevista que seus *tweets* foram a chave para a vitória, dizendo que talvez não tivesse vencido sem sua conta na rede social. Trump sustentou que com o Twitter, ele pode ignorar o que rotula de “cobertura de mídia injusta” ao falar diretamente com seu público (SHEPARDSON, 2017). Assim, constata-se que Trump fez uso do *twiplomacy*, usando a rede social como plataforma de campanha e meio de comunicação para fortalecer sua agenda política, estabelecendo uma agenda digital. Suas mensagens em forma de *tweets* informaram aos eleitores americanos como a sua administração iria lidar com problemas importantes como a imigração e o refúgio, o terrorismo e as relações com a rival histórica, a Rússia. Para garantir apoio e ter mais visibilidade, expandindo sua agenda, Trump fomentou o medo na população americana em relação aos imigrantes, refugiados e ao terrorismo, se aproveitando do sentimento em relação ao marco terrorista de 11 de setembro de 2001. Ademais, usou da vulnerabilidade no partido democrata para chamar a atenção da população americana para o escândalo da sua oponente, desviando a atenção da suposta ligação da sua campanha com os interesses russos.

Seus *tweets* provocaram polêmica e engajamento, os levando a serem discutidos. Mídias jornalísticas, responsáveis por notificar parte do eleitorado americano, mostravam os *tweets* de Trump em suas transmissões diárias, o que chamava a atenção do eleitorado, positiva ou negativamente. Portanto, ao fazer sua agenda digital e expandir sua presença, ele também usou o Twitter para gerar conversas em que pôde ter controle do que fala, evitando discutir tópicos políticos que poderiam afetar sua campanha.

Retomando o quadro 1 apresentado na introdução deste artigo, percebe-se a relevância da utilização do Twitter como instrumento de campanha e diplomacia digital. Ao engajar com seus eleitores através de *tweets*, *replies*, *retweets* e *likes*, Trump estabeleceu uma agenda digital, transmitiu sua agenda política, expandiu sua presença digital, aumentou o alcance das suas mensagens e gerou conversas digitais, ampliando a interação com o público, causando um envolvimento na sociedade em rede que culminou com a expansão da sua presença tanto no ambiente digital quanto no ambiente “real”, o qual junto ao sistema democrático americano, o levaram a vitória. Desta forma, conclui-se que a *twiplomacy* de Trump foi um dos fatores que o fez ascender à presidência em 2016 com posts de até 140 caracteres.

REFERÊNCIAS

- BASSETS, Marc. O ano em que Donald Trump transformou a política dos Estados Unidos. **El País**, 7 mai. 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/07/internacional/1462628452_858681.html>. Acesso em: 13/11/2017.
- BJOLA, Corneliu. Introduction: Making sense of digital diplomacy. In: BJOLA, Corneliu; HOLMES, Marcus. **Digital Diplomacy**. 1a. ed. Nova Iorque: Routledge, 2015.
- BJOLA, Corneliu; HOLMES, Marcus. **Digital Diplomacy**. 1a. ed. Nova Iorque: Routledge, 2015.
- BJOLA, Corneliu; JIANG, Lu. Social Media and Public Diplomacy: A comparative analysis of the digital diplomatic strategies of the EU, US and Japan in China. In: BJOLA, Corneliu; HOLMES, Marcus. **Digital Diplomacy**. 1a. ed. Nova Iorque: Routledge, 2015.
- CASTELLS, Manuel. Internet e sociedade em rede. In: MORAES, Denis (org.). **Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder**. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2003.
- COYNE, Bridget. How #Election2016 was Tweeted so far. **Twitter**, 7 nov. 2016. Disponível em: <https://blog.twitter.com/official/en_us/a/2016/how-election2016-was-tweeted-so-far.html>. Acesso em: 13/11/2017.
- DESJARDINS, Lisa. What is Donald Trump’s 10-Point immigration plan? **PBS NEWS HOUR**, 1 set. 2016. Disponível em: <<https://www.pbs.org/newshour/politics/donald-trumps-10-point-immigration-plan>>. Acesso em: 13/11/2017.
- HOLMES, Marcus. Digital Diplomacy and International Change Management. In: BJOLA, Corneliu; HOLMES, Marcus. **Digital Diplomacy**. 1a. ed. Nova Iorque: Routledge, 2015.
- KUKREJA, Charu; GREEN, Matthew. The Big Issues of the 2016 Election: Where Trump and Clinton Stand (with Lesson Plan). **KQED**, 22 ago. 2016. Disponível em: <<https://ww2.kqed.org/lowdown/2016/08/22/election-2016-where-clinton-and-trump-stand-on-the-major-issues-interactive/>>. Acesso em: 13/11/2017.
- LÜFKENS, Matthias. Twiplomacy Study 2017. **Twiplomacy**, 31 mai. 2017. Disponível em: <<http://twiplomacy.com/blog/twiplomacy-study-2017/>>. Acesso em: 08/09/2017.
- MANESS, Ryan C.; JAITNER, Margarita Levin. Putin’s cyber play: What are all these Russian hackers up to? **The Conversation**, 29 set. 2016. Disponível em: <<https://theconversation.com/putins-cyber-play-what-are-all-these-russian-hackers-up-to-65777>>. Acesso em: 13/11/2017.

- MARTEL, Frédéric. **Smart**: O que você não sabe sobre a internet. 1a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.
- MORELLO, Carol. Clinton, Trump have divergent worldviews on almost everything. **The Washington Post**, 26 set. 2016. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/politics/2016/live-updates/general-election/real-time-fact-checking-and-analysis-of-the-first-presidential-debate/clinton-trump-have-divergent-worldviews-on-almost-everything/?utm_term=.872c1c5caf2c>. Acesso em: 13/11/2017.
- NYE JR., Joseph S. The Benefits of Soft Power. **HBS – Working Knowledge – Harvard Business School**. Cambridge, 2 ago. 2004. Disponível em: <<http://hbswk.hbs.edu/archive/4290.html>>. Acesso em 16/05/2017.
- PEW RESEARCH CENTER. 2016 Campaign: Strong Interest, Widespread Dissatisfaction. **Pew Research Center**, 7 jul. 2016. Disponível em: <<http://www.people-press.org/2016/07/07/3-views-of-the-campaign-and-the-candidates/>>. Acesso em: 13/11/2017.
- PILKINGTON, Ed. Obama campaign manager Jim Messina puts faith in online organising. **The Guardian**, 4 set. 2012. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2012/sep/04/obama-jim-messina-online-organising>>. Acesso em 10/10/2017.
- RUSSIA. Vladimir Putin congratulated Donald Trump on his victory in the US presidential election. **Twitter**, 9 nov. 2016. Disponível em: <https://twitter.com/KremlinRussia_E/status/796288451289169920>. Acesso em 13/11/2017.
- SHEPARDSON, David. Trump defends tweets as key to White House victory. **REUTERS**, 22 out. 2017. Disponível em: <<http://mobile.reuters.com/article/amp/idUSKBN1CR00B>>. Acesso em: 13/11/2017.
- STRACQUALURSI, Veronica. Key Moments of the 2016 Election. **ABC NEWS**, 4 nov. 2016. Disponível em: <<http://abcnews.go.com/Politics/key-moments-2016-election/story?id=43289663>>. Acesso em: 13/11/2017.
- TORREALBA, Alfredo. *Twiplomacy: Impact of Twitter Social Network on Diplomacy*. **Vestnik**, v. 15, n. 3, RUDEN. Moscow, 2015, p. 152-166.
- TRUMP, Donald. @realDonaldTrump. **Twitter**, 2017. Disponível em: <<https://twitter.com/realDonaldTrump>>. Acesso em: 13/11/2017.
- WHITE, Daniel. What Google and Twitter Can Tell Us About 2016. **TIME**, 22 fev. 2016. Disponível em: <<http://time.com/4229252/google-twitter-presidential-elections-predictions-analysis/>>. Acesso em: 13/11/2017.

Recebido em 19 de outubro de 2018.
Aprovado em 7 de dezembro de 2018.

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar como o Twitter foi utilizado como importante ferramenta nas eleições americanas de 2016, servindo como plataforma de campanha para o então candidato Donald Trump. Desse modo, busca-se analisar a campanha do candidato republicano no Twitter, com ênfase em três dos mais importantes temas discutidos na campanha: imigrantes e refugiados; terrorismo; relações com a Rússia. Para investigar a relevância da utilização do Twitter, este artigo investiga como as redes sociais podem ser utilizadas para estabelecer uma “agenda digital”, definindo temas centrais na pauta política, expandir a “presença digital”, potencializando o alcance da mensagem, e gerar “conversas digitais”, ampliando a interação com o público. Conclui-se que o Twitter foi de máxima importância para Trump, que ao adotar a diplomacia digital, usou os posts de até 140 caracteres como meio de comunicação para fortalecer sua proposta de campanha. Assim, Trump transmitiu sua agenda política, aumentou o alcance das suas mensagens e ampliou a interação com o público, causando um envolvimento na sociedade em rede que culminou na expansão da sua presença tanto no ambiente digital quanto no ambiente “real”, o qual junto ao sistema democrático americano, o levaram a vitória.

Palavras-chave: Donald Trump; twitter; eleições.

ABSTRACT

This article aims to analyze how Twitter was used as an important tool in the 2016 US elections, serving as a campaign platform for the candidate Donald Trump. Therefore, it seeks to analyze the campaign of the Republican candidate on Twitter, with emphasis on three of the most important subjects discussed in his efforts to presidency: immigrants and refugees; terrorism and relations with Russia. To investigate the relevance of the use of Twitter, this article investigates how social networks can be used to establish a "digital agenda", defining central themes in the political agenda, expand "digital presence", enhancing the message reach, and generate "digital conversations", broadening the interaction with the public. It's concluded that Twitter was of the utmost importance during the campaign of Trump who, in adopting digital diplomacy, used posts up to 140 characters as a mean of communication to strengthen his campaign proposal. Thus, Trump conveyed his political agenda, increased the reach of his messages and expanded his interaction with the public causing involvement in the network society that culminated in the expansion of his presence in both the digital and the "real" environment. Therefore, together with the American democratic system, led him to victory.

Key-words: Donald Trump; twitter; elections.

PARCERIA MOÇAMBIQUE-CHINA: CRUZAMENTO DE ESTRATÉGIAS SEEKING EM CONTEXTO DE GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA (UM OLHAR AOS RESULTADOS DO PERÍODO 2001-2016)

Mozambique-China partnership: crossing "seeking" strategies in the context of financial globalization (a look at the results of the 2001-2016 period)

Vasco Alberto Chemane¹

Introdução

A China tem procurado nos últimos anos, no que ao sistema mundial diz respeito, materializar a mensagem contida na afirmação de Deng Xiaoping, segundo a qual, de acordo com LEÃO *et al.* (2011:13), “só se pode falar alto, quando se tem muito dinheiro”, e para o alcance deste desiderato, a sua economia tem sido um trunfo de dimensão insofismável, pelo peso que atingiu na economia global, justificado pelo ritmo a que tem crescido, “10% ao ano, há mais de trinta anos, sendo hoje considerada a «fábrica do mundo»”, segundo ainda LEÃO *et al.* (2011:14). Este desejo tem vindo a ganhar corpo mercê da dinâmica econômica resultante da ascensão ao poder em 1978, de um grupo pragmático liderado por Deng Xiaoping, aproveitando uma transição política aberta com a morte de Mao Tsé-tung, em 1976, o qual encabeçou desde logo a implementação paulatina de novo modelo, com características de economia de mercado, o “socialismo com características chinesas”, e PRASAD (2017:30) atesta os resultados quando afirma:

A economia Chinesa é agora a segunda maior no mundo (com base nas taxas de câmbio de mercado). Em 2016, o seu produto interno bruto (PIB) foi de USD11 trilhões, correspondendo a 15% do PIB mundial, atrás somente dos Estados Unidos da América (EUA), cujo PIB foi de USD19 trilhões. A China é igualmente um importante *player* no comércio internacional, contribuindo com 13% das transacções globais de bens².

¹Mestre em Gestão de Empresas (MBA) peoa Instituto de Ciências de Trabalho e da Empresa (ISCTE) Portugal, grau obtido em 2007. Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais, com conclusão prevista para 2020 Docente de cadeiras de gestão na Escola Superior de Gestão, Ciências e Tecnologias Chefe de Departamento de Ciências de Gestão na mesma Escola Universidade Politécnica de Moçambique. Email: vascochemane@gmail.com

²China's economy is now the second largest in the world (based on market exchange rates). In 2016, its annual GDP was \$11 trillion, accounting for 15 percent of world GDP, second only to the United States, whose annual GDP is \$19 trillion. China is also an important player in international trade, accounting for 13 percent of global trade in goods

Os resultados decorrentes do novo modelo estão à vista, não obstante este ter suscitado resistência às reformas que o mesmo implicava, o que determinou que estas incidissem mais sobre a economia e menos sobre a política. Os factos evidenciam a pujança chinesa, materializada pelas transformações que conquistou no sistema económico e político internacional, no virar do século XXI, nomeadamente, de acordo com LEÃO *et al.* (idem), “nova divisão internacional do trabalho e mudanças nas posições relativas de determinados Estados nacionais na hierarquia do sistema mundial”.

A China passou a receptor das exportações africanas e de origem das suas importações, como consequência da sua transição de «actor estático» para a de país mais influente no continente, em concorrência com os EUA (Estados Unidos da América), a qual se tem saldado em crescimento económico. Carmody & Owusu (2011) referem que no caso da África Subsaariana, este crescimento registrou uma taxa de quase 7% ao ano, entre 2004 e 2007, para depois cair para 2,6% em 2009, puxado pela crise económica global. Outro impacto desta digladição de gigantes, é o investimento direto estrangeiro (IDE), que em termos absolutos, registrou uma expansão no mesmo período. Há que assinalar que esta digladição assume nalguns casos, o formato de guerras por procuração, ou outras formas de fomento de conflitos visando enfraquecer o outro lado, conforme MACHADO (2012), BRITO (sem data), CRAVINO (2009 e 2011).

Os ganhos ditaram um novo posicionamento chinês no cenário multilateral, vincado por exemplo pela sua passagem em 2005, à posição de segundo maior parceiro comercial de África, em detrimento do Reino Unido, ou pela mudança do sentido do fluxo das “*raw materials*” produzidos em África, que outrora fora, na totalidade, no sentido África-Occidente, passando este sentido, nos últimos quase trinta anos, a ser no sentido África-China. Este quadro de ganhos, impõe um olhar analítico com enfoque num cenário bilateral, que permita dissecar os *paradigmas*, as *políticas*, as *estratégias* e as *táticas* que enformam a conduta chinesa na sua relação com países da periferia como Moçambique e *vice-versa*, considerando que do lado de Moçambique, a relação é colocada quer no discurso, quer na imprensa oficial, no patamar de parceria estratégica, conforme Suplemento Especial do Jornal Notícias (2017 e 2018).

O texto³ busca os objectivos elencados no parágrafo anterior, e para além desta secção que serve de introdução, compreende uma segunda na qual se apresentam conceitos teóricos de suporte e uma terceira parte em que se desenvolve analiticamente o papel desempenhado por cada um dos parceiros, os objectivos e/ou estratégias motoras e a parte final é reservada à conclusão, para além da indicação das referências.

Conceitos teóricos

Cooperação internacional para o desenvolvimento

A cooperação envolve a partilha de objectivos ou de interesses entre as partes, que acordam nas actividades ou papéis de cada um dos lados, com vista ao alcance do desiderato pretendido. É uma relação que

³Resulta de melhorias e adaptação para publicação, do Trabalho Final apresentado na disciplina “A Globalização e a Dinâmica dos Mercados Internacionais”, do programa de pós graduação em “Estudos Estratégicos Internacionais” da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

pode envolver indivíduos, empresas ou organizações e em maior escala, os Estados. É diferente da colaboração, e oposta à competição, por envolver o consenso e pode ser distinguida em: cooperação financeira, cooperação comercial, cooperação técnica, cooperação tecnológica, cooperação militar, cooperação a nível de produção, e, mais abrangente, a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), a qual surgiu no intuito de promover o desenvolvimento, no âmbito das metamorfoses em curso no sistema internacional (SI) e nas relações internacionais (RI's), materializadas pela convivência de actores estatais e não estatais, simultaneamente recebedores da cooperação. No caso dos actores estatais, a CID passou a ser instrumento da política externa, usada pelas partes envolvidas, na promoção das suas estratégias de desenvolvimento.

Apontada em parte significativa da literatura como tendo surgido no contexto da guerra fria e do Plano Marshall e inicialmente enfatizando as relações Norte-Sul, a CID se constituiu na base do envolvimento dos países desenvolvidos nos esforços de prover aos menos desenvolvidos, apoios substantivos e necessários com vista ao desiderato de desenvolvimento (CONCEICAO, 2015), isto é, a CID visa, conforme indicam Sangreman (2009) e Tomazini (2017), proporcionar aos países menos desenvolvidos, recursos para atingirem num período muito mais curto do que os países desenvolvidos o tinham feito, o padrão ocidental, por meio de diferentes estratégias, que podem envolver transferência de recursos financeiros e/ou conhecimentos técnicos especializados, entre outros. O carácter determinante da guerra fria na evolução e institucionalização da CID, é desmistificado por MILANI (2012), citado por CONCEICAO (2015:117) nos seguintes termos:

Passou a constituir uma ferramenta fundamental na composição das agendas de política externa dos países ricos, actuando, desse modo, como vinculador ao nível internacional dos seus valores, agendas, práticas de governação, para além de que se constitui também em uma via de expansão dos modelos do capitalismo ao nível global, no caso na periferia,

vinculação que se estende ao uso das empresas e equipas públicas e privadas dos países doadores, que vêm assim os seus interesses estratégicos, económicos e comerciais assegurados, pelo papel que os dois últimos desempenham no desenvolvimento, a exemplo da industrialização atrelada a uma política comercial orientada para as exportações, conforme CHENERY *et al* (1986).

Focando a dimensão ecológica do desenvolvimento, NHACHENGO (2018:4) (citando ROFERS *et al.* 2008 & SHUMAN 2010), postula que este é sustentável quando permite a “satisfação das necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades”, o que pressupõe que a CID deve ser conduzida nesta perspectiva.

Com o fim da guerra fria, a CID é justificativa do facto de que os Estados estão cada vez mais envolvidos com a cooperação, no quadro prevalecente no SI, caracterizado por uma correlação de forças em que a defesa dos interesses com base nas premissas do realismo político, vai cedendo espaço aos realismo defensivo, uma corrente paradigmática que subalterniza o uso da força na resolução de disputas entre Estados e defende a dissuasão, sobressaindo as preferências em detrimento da força, levando à primazia da cooperação

como manifestação da sua interdependência, realizando transações entre si, com as economias mais eficientes ou centrais a realizarem mais transações que as economias menos eficientes ou periféricas.

A cooperação e interdependência são duas faces da mesma moeda, que têm atrelados os conceitos de sensibilidade, que se refere à capacidade de ajuste de cada actor ou parceiro envolvido, às mudanças em outras partes do SI, e à vulnerabilidade, tida como sendo a capacidade das grandes potências afectarem negativamente as pequenas, a qual diminui com o aumento da capacidade nacional por parte das pequenas. Nesta perspectiva, a cooperação pode funcionar como exercício ou demonstração de poder, materializado através do controlo dos recursos, ou pelo potencial de influenciar os resultados, conduzindo conforme GILPIN (1981), a que ela funcione como instrumento usado pelas grandes potências para criarem assimetrias, que têm como reverso da medalha a dependência, que Keohane & Nye (2012) entendem como determinada ou significativamente afectado por forças externas, gerando a interdependência ou dependência mútua e complexa, no sentido de que os efeitos das transações internacionais envolvem fluxos de pessoas, dinheiro, bens e informação.

Globalização

O fenómeno da globalização é visto ou interpretado sob várias perspectivas dentre as quais as de OSTERHAMMED & PETERSON (2005), nomeadamente a entusiástica e a pessimista, com a primeira aplaudindo o advento do fenómeno, por significar o começo de uma nova era de crescimento e prosperidade, e a segunda vendo a globalização como a emergência da dominação global pelos grandes negócios oriundos dos países ocidentais, para deprimir a democracia, os direitos laborais, os países pobres, e o sistema ecológico global. Estes mesmos autores discutem a problemática do consenso sobre o entendimento da globalização, referindo que se este existe, “é a assunção de que a globalização desafia a importância do Estado-Nação e altera o equilíbrio do poder entre Estados e mercados, a favor destes últimos”⁴, (2005:6).

A visão dos autores do que se pode considerar escola CEPALINA⁵ (2002:17) se enquadra na perspectiva pessimista, pois para os mesmos, “no terreno económico, sobretudo no sentido mais amplo do termo, o actual processo de globalização é incompleto e assimétrico, tendo como principal característica o défice de governabilidade”, posicionamento próximo ao defendido por OSTERHAMMED & PETERSON (2005:7-8), ao colocarem na segunda posição “a sua influência sobre tudo o que é coberto pela rúbrica cultura”⁶ e na terceira, “compressão do tempo e espaço”⁷, a qual aumenta a velocidade das comunicações, o que remete para o facto de que “localização, distância, e fronteiras já não jogam nenhum papel em muitos relacionamentos sociais”⁸.

Os efeitos da globalização têm carácter transversal, estendendo-se de acordo com BOTELHO (2015), desde o tamanho e natureza dos mercados, tornando-os globais e integrados, passando pelas finanças, através

⁴It is the assumption that globalization challenges the importance of the nation-state and alters the balance of power between states and markets in favour of the latter.

⁵Documento coordenado por José Antonio Ocampo, Secretário Executivo da CEPAL e incluído nas referências.

⁶Its influence on everything covered by the rubric “culture”.

⁷space-time-compression

⁸Location, distance, and borders no longer play a role in many social relationships.

da globalização financeira, a tecnologia, que no caso de informação e telecomunicações deu azo ao desabrochar das redes globais, a política, que tem viabilizado o liberalismo económico e uma nova ordem económica dirigida pelas leis de mercado, a economia via integração e redistribuição dos potenciais de crescimento e gestão empresarial, que leva as empresas a focarem a cooperação em contexto de concorrência em mercados cada vez mais competitivos, abrindo espaço à “*coopetição*”, competitividade que é explicada por MILNER (1999), nos seguintes termos, com base no teorema de Stolper-Samuelson,

[...] quando factores de produção tais como trabalho e capital podem se mover livremente entre sectores, uma mudança da liberalização para o protecçãoismo irá aumentar o rendimento dos factores que são relativamente escassos no país, e reduzirá o rendimento daqueles factores que são abundantes. Então, os sectores onde os factores escassos irão suportar o protecçãoismo, enquanto os sectores onde os factores abundantes irão se opor⁹.

A mobilidade de factores possibilita transações financeiras globais, em resultado do que Arrighi (2006) chama de acumulação flexível, pelo facto de que, segundo ainda o mesmo autor (2006:8), “...a camada capitalista tem a flexibilidade necessária para deslocar continuamente seus investimentos das actividades económicas que estejam enfrentando uma redução dos lucros para as que não se encontrem nessa situação”. WALLERSTEIN (2006) coloca-se do lado dos custos e escreve que a globalização neoliberal é uma tentativa massiva de combater o aumento dos salários e dos custos, ou de contrariar as exigências de internacionalização dos custos e redução dos níveis de impostos.

A globalização financeira se insere na perspectiva pessimista entre as duas acima indicadas, uma vez que é consequência da adopção de estratégias globais de negócios, respondendo às necessidades do capital financeiro¹⁰, face à sua nova relação quer com o Estado, quer dentro da sua própria orla, quando este se apresenta nas suas diferentes componentes, com destaque para o capital produtivo e o capital dinheiro, decorrendo daqui o entendimento da globalização trazido por NAKATANI & MARQUES (sem data), segundo o qual o conteúdo efetivo deste fenómeno é;

[...] dado não pela mundialização das trocas, mas das operações do capital, sob a tripla forma do capital industrial, do capital concentrado engajado no negócio e na grande distribuição e, sobretudo, cada dia de maneira mais evidente, sob aquele do capital-dinheiro concentrado que se valoriza no seio da esfera financeira, mas que se nutre de punções sobre a esfera produtiva onde se formam o valor, a mais-valia e outras variedades de sobre-produto.

A partir de FARIA (2003) que ao mapear diversas abordagens, concilia os estágios de desenvolvimento com os ciclos sistémicos de acumulação, é possível associar o início do capitalismo industrial com o ciclo sistémico inglês de acumulação, por ter sido neste ciclo que, com base nas vantagens tecnológicas da revolução industrial, a produção começou a ser direccionada para a troca desigual, graças ao poder concentrado em um reduzido número de famílias ou de empresas, que beneficiam da regulação concorrencial e dos

⁹Nossa tradução.

¹⁰Segundo NAKATANI & MARQUES (sem data), capital financeiro ou capital-dinheiro, vive de rendas que derivam da partilha da mais-valia, isto é, em dedução do lucro bruto de exploração do capital industrial.

mecanismos de protecção instituídos pelo poder Estatal. O capital¹¹ é, nesta fase, empregue para gerar riqueza ao seu detentor, quando este se apropria, segundo sustentação de Karl Marx, da mais-valia gerada pelo trabalho alheio não pago.

Ainda a partir de FARIA (Idem), é pacífica a ilação de estender a vigência do capitalismo industrial às fases inglesa e norte-americana de acumulação sistémica, exactamente nos períodos em que naquelas duas fases, o circuito D-M-D¹² era conduzido pelo capitalista industrial. A redução dos ganhos de produtividade (ver FARIA, Idem:79) provoca o “inchaço do capital financeiro”¹³ que assente na especulação, sobrepõe-se ao capital industrial, dando origem à expansão financeira¹⁴, não implicando a exclusão da convivência com outra modalidade de capitalismo, o industrial. O inchaço refere-se ao facto de que através da especulação, o capital não empregue na produção industrial, se converte numa mercadoria fictícia.

Estes “desenvolvimentos” no domínio do capital financeiro, foram complementados com avanços tecnológicos, a diluição de fronteiras nacionais, a desregulamentação dos mercados financeiros e a liberalização do movimento de capitais, em associação com a instabilidade de taxas de câmbio e de juros, impulsionando as inovações financeiras, a expansão dos instrumentos derivativos e da securitização, justificando a ascensão referida por ARRIGHI (2006:3), que dá hoje corpo à “globalização financeira”.

Estratégias seeking

A estratégia compreende um conjunto de decisões ou actividades que emanam das políticas definidas no contexto do planeamento e conduzidas ao nível superior das organizações¹⁵, processo que conforme doutrinação dos modelos analíticos clássicos¹⁶, compreende a identificação das circunstâncias do ambiente (análise externa) e das circunstâncias organizacionais (análise interna) com potencial para afectar negativa ou positivamente a concretização dos objectivos estratégicos pretendidos, podendo então a estratégia ser vista como um composto de plano, pretexto, padrão, posição e perspectiva; MINTZBERG & QUINN (2001:26-30).

A estratégia se apresenta como plano quando, de acordo com os mesmos MINTZBERG & QUINN (*idem*), define o sentido ou a forma de realização de uma acção de modo consciente ou ainda, define um conjunto de directrizes sobre como lidar com uma determinada situação. Desta definição se pode derivar que estratégias *seeking* se focam na prossecução de um objectivo ou resultado específico, como seja a obtenção ou

¹¹Capital dinheiro ou Capital industrial.

¹²Dinheiro-Mercadoria-Dinheiro.

¹³Ver TAUILE & FARIA, 1999.

¹⁴ARRIGHI (2006:8), usa a expressão no plural, em alusão ao facto de que as expansões financeiras ocorrem entre as crises sinalizadora e terminal, da transição de cada ciclo sistémico de acumulação, ciclos com cada vez menor duração, com fundamento na ideia da aceleração do tempo, emprestada por FARIA (2003) a SANTOS, (1994) que a desenvolve em “Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional. 3.Ed. São Paulo: Hucitec, 1997”.

¹⁵Empresariais, Governamentais e outras.

¹⁶Modelo LCAG (Acrónimo das iniciais dos apelidos dos autores do modelo, nomeadamente Learned, Christensen, Andrews e Guth) e Modelo SWOT (strengths, weaknesses, opportunities e threats). A análise interna permite identificar os pontos fortes e fracos, com estes últimos a corresponderem ao que KEOHANE & NYE (2012) designam vulnerabilidades, que quando bem exploradas por uma das partes num cenário de cooperação entre Estados, alimentam as assimetrias.

posse de uma vantagem estratégica. As acções *táticas* no caso em apreço, podem se traduzir na aplicação isolada e/ou conjugação de instrumentos da política comercial, industrial, de investimentos, etc.

Existem diversas formas de tipificar estratégias, a exemplo das duas perspectivas usadas por BOTELHO (2015) a propósito do IDE, nomeadamente a perspectiva do país investidor e a perspectiva do país receptor. Na perspectiva do país investidor, existem quatro tipos de estratégias de IDE, com motivações específicas, nomeadamente: Busca de mercados (*Market seeking*); Busca de recursos (*Resource seeking*); Busca da eficiência (*Rationalized* ou *Efficiency-seeking*); Busca de activos estratégicos (*Strategic asset seeking*), que são implementadas em sintonia com os interesses, políticas ou objectivos preconizados, como seja uma política comercial assente no “crescimento orientado para as exportações”, na “industrialização de substituição de importações” ou numa combinação das duas opções.

Já do lado do país receptor, existem três tipos de estratégias, a saber: Substituição de Importações (IDE¹⁷ *seeking*); Estimulação de Exportações (IDE *seeking* & *Financing seeking*); Investimento de iniciativa governamental (*Financing seeking*), que igualmente são implementadas em função das políticas ou objectivos igualmente plasmados na respectiva política comercial.

Estratégia da China em África

No cenário mundial actual, retratado na “Introdução” e em que a China se converteu na “fábrica do mundo”, a tónica dominante, é a combinação do desenvolvimento tecnológico nas áreas de transporte e das tecnologias de informação e comunicação e o crescimento da economia, construindo um contexto que amplia o carácter estratégico dos recursos naturais, notadamente as *commodities* destinadas às “*raw materials*” e as *commodities* energéticas, com o gigante asiático a desempenhar um papel fundamental, pois nas palavras de MEDEIROS (2013:144):

Como um produtor industrial ampliou o mercado internacional para minerais, produtos básicos e energia. A redução em custos de transportes e novas tecnologias ocasionaram uma corrida e uma forte competição entre os principais países importadores e indústrias extractivas, o que estimulou um rápido crescimento das exportações em muitos países ricos em recursos.

A consumação do carácter reservado aos recursos naturais na sua economia, tem conduzido a que o envolvimento global da China, passe por um relacionamento estratégico com África, num cenário em que a contrapartida do esforço do espraiar o desenvolvimento através da cooperação, conduziu a que esta, conforme SOUZA (2014:266), “tende a se confundir com investimentos estrangeiros directos e exportações de serviços”¹⁸ incluindo uma componente *resource seeking*, de acordo a seus objectivos, indicados por CORREIA (2010) como sendo: (1) Acesso a recursos e matérias-primas; (2) Conquistar o acesso a mercados mundiais¹⁹ e

¹⁷Foreign Direct Investment (IDE).

¹⁸O que legitima a abordagem seguida neste texto de ligar a cooperação e estratégias *seeking*.

¹⁹Aqui tem relevo a autonomia da política económica da China, que de acordo com MEDEIROS (2006), consiste desde 1994, em manter fixa a taxa nominal de câmbio do Yuan com o USD (8,3 yuan=1 USD) e introdução da plena convertibilidade para as transações correntes, desde 1996.

(3) Desempenhar um papel de maior relevância na cena política internacional, e SKANSHOLM (2015) confirma a prossecução dos três objectivos pela China, em resposta ao seu carácter de potência emergente.

A posição da China como produtor industrial é atestada pela UNCTAD (2005a), quando refere que o crescimento da produtividade industrial acelerou nos meados dos anos de 1990 e expandiu a uma taxa sem precedentes de 14,7% anualmente entre 1997 e 2000. O peso da China no aprofundamento do carácter estratégico das *commodities* também foi abordado com destaque por MEDEIROS (2006), que caracteriza-a como “Duplo Pólo”. Argumenta que enquanto num pólo, (o das Tecnologias de Informação (TI) e de bens de consumo industriais) sua capacidade de produção lhe permitiu deslocar produtores asiáticos, que endereçavam a sua oferta aos mercados ocidentais, no outro pólo, o de grande mercado interno em expansão, tornou-se o principal motor do desenvolvimento asiático, o que, combinado com a “manutenção de um extraordinário crescimento económico e da estabilidade do Yuan [...] se afirmou como um exportador líquido, para os EUA e o Japão, transformou-se simultaneamente, num importador líquido para a Ásia”; MEDEIROS (2006:382).

As Tabelas 1 e 2, referentes ao período coberto pelo texto, concorrem para validar a constatação de MEDEIROS (2006), pois demonstram que a economia chinesa registou um crescimento anual médio do PIB de 9,5%, com as exportações e importações a terem um desempenho equiparado em termos de média anual, crescendo ambas a 15,5%, bem acima do crescimento da economia. A avaliação do peso das exportações e importações no PIB indica uma média anual de 26,9% e 23,0% respectivamente, um diferencial de 3,9 pontos percentuais, com efeitos positivos no que se refere à balança de pagamentos e ao crescimento do PIB da China.

Tabela 1 - Alguns indicadores macroeconómicos da China _ Unidade: 10⁹USD correntes

Indicadores	Anos															
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PIB	1,339	1,471	1,660	1,955	2,286	2,752	3,552	4,598	5,110	6,101	7,573	8,561	9,607	10,482	11,065	11,191
Exportações	272	333	448	607	773	992	1,257	1,495	1,251	1,603	2,006	2,175	2,354	2,462	2,362	2,200
Importações	244	296	412	556	649	783	949	1,147	1,030	1,380	1,825	1,943	2,119	2,241	2,003	1,945

Fonte: Banco Mundial (2018)

A avaliação do peso das exportações e importações no PIB, deixa claro o quanto a economia chinesa precisa dos países africanos produtores de “*raw materials*”, bem como daqueles países (incluindo africanos) consumidores dos produtos da sua indústria galopante, para assegurar a continuidade ou manutenção da *performance* económica até aqui registada, o que justifica que entre 2006 e 2010, a média anual do influxo de recursos financeiros chineses no continente Africano através do EXIMBANK of CHINA, tenha sido de

USD25.800 milhões²⁰, conforme RIBEIRO (2015). A Tabela 3 situa o lugar ocupado pelas importações Chinesas com origem nos países da África Subsaariana, cuja média anual do seu peso no PIB é de 3,7%, o que é revelador de que a investida Chinesa no continente, através das suas estratégias *seeking*, ainda não atingiu o seu apogeu, para o alcance do qual se torna necessário reforçar os montantes envolvidos no IDE ou postos à disposição dos países Africanos via CID ou FOCAC.

Tabela 2 - Variação das exportações e importações chinesas de bens e serviços _ Unidade: %

Indicadores	Anos															
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PIB	8.3	9.1	10	10.1	11.4	12.7	14.2	9.7	9.4	10.6	9.5	7.9	7.8	7.3	6.9	6.7
Exportações	7.5	22.4	34.5	35.6	27.3	28.2	26.8	18.9	-16.4	28.1	25.2	8.4	8.2	4.6	-4.1	-6.9
Importações	8.8	21.1	39.4	35.0	16.6	20.7	21.2	20.8	-10.2	34.0	32.3	6.5	9.1	5.8	-10.6	-2.9

Fonte: Banco Mundial (2018)

A abordagem Chinesa à África, focada nas “*raw materials*” e *commodities* energéticas tem fundamento no facto de que as condições naturais decorrentes da localização geográfica da China, determinam que a sua dotação de recursos naturais e energéticos não seja ajustada às suas necessidades de crescimento, o que torna a busca destes, um imperativo nacional, e a estratégia de IDE do tipo *resource seeking*, tendo à cabeça corporações estatais, surge em alinhamento à política governamental. Esta estratégia de IDE tem sido complementada com uma *strategic asset seeking*, através da qual “os bancos foram responsáveis pela maioria dos investimentos contabilizando 16,7% dos fluxos de 2006, atingindo 19 países, incluindo os EUA”, de acordo com ACIOLY & LEÃO (2011:58).

Tabela 3 - Peso no PIB das exportações e importações chinesas de bens e serviços _ Unidade: %

Indicadores	Anos															
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Exportações	20.3	22.6	27	31.1	33.8	36	35.4	32.5	24.5	26.3	26.5	25.4	24.5	23.5	21.3	19.7
Importações	18.2	20.1	24.8	28.4	28.4	28.4	26.7	24.9	20.1	22.6	24.1	22.7	22.1	21.4	18.1	17.4
Importações de África ²¹	1.8	1.7	1.9	2.6	2.9	3.3	3.4	4.5	3.8	4.0	5.0	5.6	5.7	5.7	3.3	3.4

Fonte: Banco Mundial (2018)

²⁰Agregado que compreende: credito a exportadores, crédito a compradores das exportações chinesas, garantias e empréstimos concessionais.

²¹Importações de mercadorias de países Africanos de rendimento baixo e médio.

É neste âmbito que África, na qualidade de depositário de enormes reservas de recursos naturais e energéticos, ao longo da última metade da década de 2000, se tornou o alvo preferencial das corporações chinesas, ocupando a terceira posição no *Ranking* de receptores do IDE chinês, tornando o relacionamento África - China, estratégico. A tradução do carácter estratégico deste relacionamento em acções concretas, ganha ímpeto, e “um carácter multidimensional com a criação em 2000, do Fórum para a Cooperação China - África (FOCAC) e do Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa, fundado em 2003”, de acordo com CORREIA (2010:13).

A III Cimeira da FOCAC que teve lugar nos dias 03 e 04 de Setembro de 2018 (a primeira em 2006 e a segunda em 2015), tinha a questão do desenvolvimento do continente africano no topo da agenda, junto com a da conectividade, esta encimada pelo projecto chinês da “nova rota da seda”, interligando a Europa, Ásia Central, Sudeste Asiático e África, através de uma malha intercontinental de infra-estruturas (ferroviárias, aeroportuárias e portuárias e centrais eléctricas). Na ponta final da cimeira, a China acenou com USD60.000 milhões, disponíveis para os próximos três anos, destinados a reforçar a ajuda ao desenvolvimento dos países africanos, na sequência da necessidade de apoiar a “construção de uma África próspera, orientada para os africanos”.

Cooperação China - Moçambique

A cooperação China-Moçambique ganha novo fôlego e importância a partir da década de 1990 no âmbito do envolvimento global desta potência emergente asiática, com um perfil que se enquadra na constatação de SOUZA (2014), e guiada pelos objectivos elencados por CORREIA (2010), destacando-se no caso em apreço: (1) Acesso a recursos e matérias-primas (*Resource seeking*) e, (2) Conquistar o acesso a mercados mundiais (*Market seeking*), orientações estratégicas cabíveis numa política comercial, que são complementadas com incursões do tipo Busca de activos estratégicos (*Strategic Asset seeking*). Este envolvimento global se transformou numa condição *sine qua no*, decorrente da ambição por detrás do terceiro e último dos objectivos identificados por CORREIA (2010), mormente o de “Desempenhar um papel de maior relevância na cena política internacional”.

Na outra face da moeda se encontra Moçambique, que por razões totalmente diferentes, o seu pacote de *seekings* também se transformou numa condição *sine qua no*, na prossecução do desiderato do desenvolvimento económico perseguido desde a proclamação da independência nacional em 1975, num percurso sinuoso, que envolveu o falhanço do “desenvolvimentismo a todo o custo de 1980-1990”, o desencanto com o bloco socialista, a guerra civil, a adesão aos paradigmas do liberalismo e neoliberalismo (CONCEICAO; 2015 e CHEMANE; 2018), as “hostilidades militares”, e, mais recentemente, a crise económica despoletada pelo boicote ou congelamento do apoio directo ao orçamento do Estado, levado a cabo pelos parceiros ocidentais, em reacção às dívidas ocultas, contraídas à margem da lei e das instituições democráticas entre 2013-2014.

São indicadores de que o percurso é feito numa velocidade aquém do desejado, a persistência ainda de problemas nos sistemas de saúde, de abastecimento de água potável, do transporte público, de energia eléctrica, entre outros. A nível da energia, a meta de acesso universal à energia eléctrica até 2030, como parte dos objectivos de desenvolvimento sustentável das Nações Unidas, parece comprometida, considerando que actualmente apenas 28,6% do universo da população moçambicana, estimado em 28 milhões de pessoas, beneficiam deste serviço (ver Edições dos dias 29/06/2006, 17/05, 03/05, 29/09 e 03/10/2018 do Jornal Notícias). Neste particular, se pode afirmar, com base em UNCTAD (2005a) (citando HANNESSON 2002), que o país se encontra ainda na fase de crescimento acentuado da curva da “relação da intensidade do uso da energia e o rendimento *per capita*”.

É desta premência de se acelerar o ritmo do desenvolvimento, que o estatuto da China se graduou no discurso oficial do Governo de Maputo, conforme registado na Introdução²², sendo determinantes desta elevação, as que se prendem com o potencial Chinês de atender aos *seekings* de Maputo, nomeadamente financiamentos não sujeitos a condicionalidades, para aplicar em projectos estruturantes e influxo do IDE para fins diversos como a viabilização da industrialização, da exploração mineira, madeireira e da agricultura, sendo de inferir que o pacote de *seekings* de Moçambique compreende a tipologia de estratégias que BOTELHO (2015) reserva para o país receptor. Cruzando os dois *pacotes* de estratégias *seeking*, o resultado é a matriz do Quadro 1, na qual se indicam as *táticas* (projectos) adoptadas a título privado ou público, para o alcance do propósito ou interesse estratégico perseguido por cada um dos lados.

Os casos assinalados com *asterisco* na matriz do Quadro 1, representam situações de difícil classificação ou integração, o que em paralelo com os casos de empreendimentos já falidos ou intervencionados, apontam para a necessidade de Moçambique rever a sua política de atracção de IDE ou CID, sintonizando-a com a indicação de MHONE (2000) da necessidade de políticas que induzam a que os influxos a que se refere a Tabela 4, sejam direccionados a sectores estratégicos que reforçam a estratégia de transformação económica seguida, seja ela com base na agricultura, seja com base na industrialização. Na mesma linha se coloca a UNCTAD (2005b), quando aponta para a necessidade de se evitar a obsessão pela abertura, com concentração numa perspectiva mais pragmática e estratégica, relativa a como o IDE pode responder à agenda de desenvolvimento, trazendo não somente um crescimento rápido e sustentável, mas igualmente mudança estrutural e tecnológica.

²²Está em curso, via Suplementos Especiais do Jornal Notícias, uma estratégia de comunicação visando passar uma imagem do quão benéfica é a cooperação de Moçambique com a China, deixando-se, contudo, de se fazer referência à componente do endividamento.

Tabela 4 - Dívida de Moçambique para com a China e IDE chines em Moçambique²⁵

Indicador; Credor e Unidade	Anos																Acumulado
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
EXIMBANK (10 ⁶ USD)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,055	-	357	-	-	1,412
EXIMBANK (10 ⁶ CNY)	-	-	-	-	-	-	309	-	755	574	-	708	1,106	1,680	-	-	5,132
GC (10 ⁶ CNY)	-	-	-	-	-	-	-	150	-	120	50	60	150	-	-	-	550
Contravalor (10 ⁶ USD)																	858 ²⁴
Total da Dívida (10 ⁶ USD)																	2.270
IDE (10 ⁶ USD) (*)	-	-	-	-	6	1	61	77	31	39	313	26	229	73	183	223	1,261
IDE (10 ⁶ USD) (**)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	124	36	45	52	33	295

NB: Existe uma pequena diferença entre a dívida contratualizada e os valores desembolsados até ao momento da elaboração do presente texto. Os valores aqui indicados se referem à dívida contratualizada. CNY=Yuan (Moeda Chinesa); USD= Dólar Americano

Fonte: Elaboração própria com base em dados obtidos na APIEX (*); Banco de Moçambique (**) e Ministério da Economia e Finanças.

As características da dívida reflectida na Tabela 4 podem ser assim resumidas: (1) crédito contraído junto do EXIMBANK of CHINA _ taxa de juros média de 2%; período de graça médio de 6 anos e maturidade média de 19 anos; (2) crédito do Governo da China _ taxa de juros 0%, período de graça de 10 anos e maturidade média de 19 anos, ficando clara a estratégia de não sobrecarregar o país por esta via, o que de contrário inviabilizaria os ganhos decorrentes do acesso ao mercado pelas empresas Chinesas. Contudo, não deixa de chamar atenção o facto de que a magnitude da dívida acumulada no final do período em análise, de USD2.270 milhões, corresponder a 20,6% do PIB de Moçambique de 2016. A partir da tabela em causa é difícil estabelecer um separador de águas entre influxos de IDE e da CID, dada a confusão referida por SOUZA (2014), sabido que estes fluxos envolvem o EXIMBANK ou o Governo da China (GC), com as decisões passando por dois órgãos pertencentes ao Ministério do Comércio²⁵ daquele país, o que de acordo com o mesmo autor (*Ibid*:264), “é indicativo das motivações primordialmente económicas e comerciais desta cooperação” e os “empréstimos subsidiados e perdão de dívidas são concedidos pelo EximBank desde 1995”.

²⁵Os dados sobre o IDE provêm de duas fontes, o que levanta o problema da consistência ou de fiabilidade. Foram mantidas as duas fontes para se evitar o risco de duplicação, mas claramente não se evita o problema da consistência.

²⁴Conversão à taxa de câmbio em vigor em 2016, de 6,6 CNY/USD, retirada de <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx> aos 08/10/2018

²⁵Trata-se do Departamento de Cooperação aos Países Estrangeiros (DCPE) e o Escritório de Assuntos de Cooperação Internacional (EACI), criados em 1982.

Quadro 1 - Matriz de Estratégias seeking da China e de Moçambique e correspondentes táticas e/ou projectos da sua materialização

		Pacote de Estratégias <i>seeking</i> da China		
		<i>Resource seeking</i>	<i>Market seeking</i> ²⁶	<i>Strategic Asset seeking</i>
Pacote de Estratégias <i>seeking</i> de Moçambique	IDE <i>seeking</i> (Substituição de Importações)		Investimento na produção de arroz na baixa de Xai-Xai e em Chôkuè; Investimentos diversos em pequenas metalurgias ou indústria ligeira; Investimento em fábricas de cimento nas províncias de Sofala e Maputo; Investimento na Agricultura na Zambézia e em Maputo; Investimentos diversos na construção ou imobiliária (incluindo a venda de materiais) (*) e no turismo; Pequenos investimentos no comércio a retalho (mercearia, vendas de peças, etc.) (*).	Investimento no capital social do Moza Banco ²⁷ e no Moza-Capital pela Geocapital
	IDE <i>seeking</i> & <i>Financing seeking</i> (Estimulação de Exportações)	Investimentos diversos na exploração de madeira; Investimentos diversos na exploração mineira ou indústria extractiva; Investimento numa fábrica de algodão na Província de Maputo.		A CNODC ²⁸ junto com a ENI e a ExxonMobil, detêm uma participação de 70%, do consórcio que integra ainda a Kogas (Correa), a GALP Energia (Portugal) e a ENH (Moçambique) todas com 10% cada. Este consórcio está a construir infra-estruturas de exploração do gás natural na Área 4 da bacia do Rovuma.
	<i>Financing seeking</i> (Investimentos de Iniciativa Governamental)		Centro Internacional de Conferências(*); Reabilitação do porto de pesca da Beira; Fornecimento de Equipamentos para a Polícia; Construção de 150 unidades habitacionais em Maputo(*); Construção do Estádio Nacional do Zimpeto; Investimento na Empresa Matdjedje Motors ²⁹ (*); Reabilitação das instalações da Presidência da República; Reabilitação do Aeroporto internacional de Maputo; Construção da zona económica especial de Manga-Mungassa (Cidade da Beira)(*); Construção da Estrada Circular e da Ponte Maputo-Catembe; Construção do Parque de Ciência e Tecnologia de Maluana ³⁰ ; Projecto de migração digital da Televisão ³¹ ; Reabilitação de Estradas; Projecto do ensino à distância; Construção dos Edifícios da PGR, Palácio da Justiça da Cidade de Maputo e do Ministério dos Negócios Estrangeiros; Construção do Centro de Investigação e Transferência de Tecnologias Agrárias de Boane; Diversos projectos cobertos pela rubrica "Cooperação Técnica"	

NB: (*) Projectos não incluídos no arrolamento da dívida pública, constante da Tabela 4, subentendo que se trata de projectos de iniciativa privada ou não abrangidos pelo período coberto pelo texto, ou ainda, que a respectiva dívida já foi paga ou perdoadada.

Fonte: Elaboração própria, com base em ALVES (2012), Edição do dia 21/09/2018 do Jornal SAVANA e Ministério de Economia e Finanças

Este modelo de cooperação assenta numa dinâmica de cariz neoliberal e reducionista que segmenta o sistema mundo em países centrais e os da periferia, pecando pela transição lenta em direção à industrialização de uma das partes, o que ajudaria a contornar as vulnerabilidades típicas duma interdependência assimétrica. Antes pelo contrário, e conforme o demonstra a Tabela 4, a parte forte age no sentido da manutenção duma

²⁶Os investimentos de iniciativa governamental estão integrados na categoria “*Market Seeking*” devido ao facto de a China condicionar o acesso ao financiamento, à utilização de empresas chinesas na implementação dos projectos, o que é claramente uma forma de assegurar mercado para as mesmas.

²⁷Instituição entretanto intervencionada pelo Banco Central devido a problemas de liquidez e gestão não prudencial.

²⁸China National Oil and Gas Exploration and Development Corporation, que detém 20% da concessão.

²⁹Empresa de produção de automóveis e autocarros, numa iniciativa de USD200 milhões envolvendo dos Governos de Moçambique e da China, entretanto já falida (ver Edição do dia 28/09/2014 do jornal SAVANA em www.savana.co.mz).

³⁰No momento inicial este projecto envolveu o financiamento da Índia.

³¹Projecto de USD 156 milhões não incluído na dívida arrolada na Tabela 4, por cair fora do período coberto pelo texto.

relação assimétrica, apoiando-se numa política comercial do tipo “empobrecer o vizinho”³², instrumentalizando os fluxos de IDE e da CID em benefício das suas empresas, sabido os problemas com que Moçambique se debate, agravados pelo boicote atrás mencionado, e ainda o problema da falta de capacidade técnica ou tecnológica.

Financeirização da Estratégia da China em Moçambique

A *financeirização* da estratégia Chinesa em Moçambique é parte da globalização financeira é assegurada por um mecanismo que inclui o EXIMBANK of CHINA, através de um critério de financiamento que tem beneficiado as empresas Chinesas, encorajando o investimento destas em sectores como construção, mineração, agricultura e agro-indústria, habitação social, pescas e florestas, segundo CORREIA (2000).

A Tabela 4 revela o endividamento de Moçambique como efeito estratégico das assimetrias que caracterizam esta cooperação, e a mesma funciona como sinal de alerta face ao risco associado ao preço político de uma interdependência assimétrica total, como parece ser o caso. Na vertente de capitais públicos, este modelo de *financeirização*, está alinhado com os objectivos preconizados na política comercial, e quando combinado com o problema da escassez de recursos financeiros de que Moçambique padece, resulta na eliminação da possibilidade de as empresas chinesas enfrentarem concorrência no segmento das infra-estruturas, daí uma certa apetência por financiar megaprojectos.

Considerações Finais

O exercício desenvolvido ao longo do texto evidencia a crescente cooperação da China com África em geral e com Moçambique em particular, região à qual a estratégia de envolvimento global da China, reserva um papel especial, por ser depositário de *commodities* destinadas aos *raw materials* e de reservas energéticas. No referente ao IDE, depois de um arranque tímido em 2004, seguido de um aumento temerário entre 2007 e 2008, chegando a ocupar a segunda posição no *Ranking*, a partir de 2010, o valor do IDE dispara, com o pico a registar-se em 2011, ano em que atingiu a cifra de USD312,9 milhões (usando dados da APIEX).

É evidente que o envolvimento da China em Moçambique tem contribuído para o aumento da capacidade produtiva da economia, via edificação de infra-estruturas necessárias para o crescimento económico e a melhoria da prestação de serviços aos cidadãos pelo Estado. Contudo existem aspectos desfavorecendo este envolvimento, a exemplo da constatação de SKANSHOLM (2015), que não obstante o reconhecimento que faz das limitações da sua pesquisa, indica que os projectos integrados no seu estudo, demonstraram falhas relacionadas com o desenvolvimento sustentável, o que está em linha com as denúncias de desflorestação que a exportação da madeira para a China tem provocado em Moçambique, ou as denúncias de desmandos e/ou usurpação de terras das comunidades onde ocorrem projectos de exploração mineira e/ou agricultura, com conivência das autoridades, NHANTUMBO (2018).

³²Política que segundo KRUGMAN & OBSTFELD (2006), consiste em procurar aumentar o bem-estar nacional a expensas do bem-estar de outros países.

O sucesso da estratégia *resource seeking* que a China tem seguido, evidencia vulnerabilidade negocial moçambicana, que se traduz na incapacidade de impedir que a China, aposte nos mesmos mecanismos que norteavam a economia na época colonial: exportação de matérias-primas a fim de fortalecer seus próprios mercados, e igualmente não se vê comprometida com os mesmos padrões supostamente adoptados pelas empresas ocidentais, adoptando um pacote que inclui menores exigências quanto à qualidade, menores salários e padrões de trabalho mais baixos; HOFMANN (2015).

Decorrente da vulnerabilidade já aludida, os papéis das partes na aludida cooperação se assemelham aos da cooperação Norte-Sul, em que: (1) Moçambique é fornecer de “*raw materials*” (e gás natural num futuro próximo), receptor de produtos industriais e de crédito (dívida); (2) a China é fornecedora de recursos financeiros, de produtos industriais, de mão-de-obra especializada e da tecnologia, o que vai em linha com o alerta de Kraychete (2012) (cintando MILANI (sem data)), do potencial de reprodução do modelo de cooperação centro-periferia ou Norte-Sul, com o centro nos países da periferia que atingiram o estatuto de doadores, como a China.

O prognóstico é que os resultados de tal cooperação, relativamente à indução de um desenvolvimento sustentável, ao sejam diferentes da cooperação Norte-Sul, pois a China sai a ganhar sempre que na falta de melhores políticas de Governação, a saída encontrada é o recurso a projectos megalómanos³⁵ com elevado potencial de geração de elefantes brancos, por esta assegurar mercados para as suas exportações de produtos industriais e tecnologia, de capitais, de serviços, incluindo (*expertise* ou *know-how*) através da sua mão-de-obra, muitas vezes barata e mais qualificada. No caso da mão-de-obra, os benefícios amealhados pela China, incluem o retorno do IDE sob a forma de remessas de salários.

A saída que se apresenta ao país é a aposta em projectos orientados para a sua transformação económica, isto é, alteração gradual da sua actual especialização na exportação de “*raw materials*”, para a especialização na exportação de produtos industriais, principalmente porque o *timing* do imperativo de aprimoramento do actual cruzamento das estratégias *seeking*, em busca de retornos desenvolvimentistas, está em contagem decrescente.

REFERÊNCIAS

ACIOLY, Luciana & LEAO, Rodrigo (2011); China, In ACIOLY, Luciana et al (2011), **Internacionalização de Empresas**, IPEA, Brasília.

ARRIGHI, Giovanni (2006), **O longo século XX**, 5ª Reimpressão, Editora Unesp, São Paulo, Brasil.

³⁵ A imprensa publicou diversas análises críticas sobre a ponte Maputo-Catembe em Maputo/Moçambique, a última das quais, da autoria de NOVA & MOSCA, está indicada nas referências. Segundo o mesmo texto analítico, se trata da “maior ponte suspensa do continente africano”, num país onde, para citar apenas alguns exemplos, ainda se morre de doenças evitáveis ou a população se ressentida de gritantes problemas de transporte público. O caso da Empresa Matdjedje Motors, é claramente uma situação de “um passo maior que a perna” atendendo ao actual nível de desenvolvimento da economia de Moçambique, medido pelo seu PIB *per capita* que registrou uma média anual de USD433 durante o período a que se refere o presente texto.

- ALVES, Ana (2012), os interesses bancários Chineses em Moçambique: o caso da Geocapital, In “**A Mamba e o Dragão. Relações Moçambique-China em perspectiva**”, Edição IESE/SAIIA, Maputo.
- BANCO MUNDIAL (2018). Dados disponíveis em <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx>.
- BOLETIM DA REPUBLICA_I SERIE N° 34 de 30/08/2010, **Resolução do Conselho de Ministros; Aprova a Política Externa da Republica de Moçambique.**
- BOTELHO, J. M. M. (2015), **internacionalização de empresas _ contributos para a construção de um modelo de suporte à análise e à implementação de estratégias de internacionalização**, Tese apresentada à Universidade de Évora para obtenção do Grau de Doutor em Gestão, disponível em https://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/17794/1/tese_vfinal.pdf, consultado aos 24/07/2017
- BRITO, Iris de (sem data), A Economia dos Conflitos Violentos em África; **CEAD - Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias**, acesso aos 10/07/2017, disponível em http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/10437/112/iris_brito.pdf?sequence=1;
- CARMODY, Padraig & OWUSU, Francis (2011), A expansão da China para África: Interesses e Estratégias; In LEÃO, R. P. F. et al. (2011), **A China na nova configuração global: Impactos políticos e económicos**, IPEA, Brasília.
- CEPAL (2002), **Globalização e desenvolvimento**, VIGÉSIMO NONO PERÍODO DE SESSÕES, BRASÍLIA, BRASIL.
- CHEMANE, Vasco Alberto (2018), Relações Moçambique-Brasil _ Um caso particular de pragmatismo na abordagem às economias emergentes, **Revista Conjuntura Austral**, v.9, nº 46, p. 48-66, Abril/Maio.
- CHENERY, Hollis, ROBINSON, Sherman, SYRQUIN, Moshe (1986), **Industrialization and Growth _ A comparative study**, Oxford University Press.
- CONCEIÇÃO, Francisco (2015), **Implicações Políticas da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em Moçambique: Da Solidariedade Socialista à Trajectória Tradicional do Norte e à Experiência Emergente do Sul (1975-2013)**, tese de Doutoramento em Ciência Política, submetida à Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- CORREIA, C. G. A. A. (2010), **Modelo de Cooperação da China para África _ Análise de um estudo de caso em Moçambique**, Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento, Diversidades Locais e Desafios Mundiais: Análise e Gestão, ISCTE-IUL, Lisboa, disponível em https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3948/1/ARANDA_Claudia_TESE_MESTRADO_Modelo%20Coopera%C3%A7%C3%A3o%20da%20China%20para%20Africa_Analise%20de%20um%20Estudo%20de%20Caso%20em%20Mo%C3%A7ambique.pdf, acesso aos 18/07/2017.
- CRAVINO Janete S. (2011), Especificidade dos conflitos em África, **Revista Militar** N.º 2512 - Maio de 2011, pp 679 - 721, acesso aos 10/07/2017, disponível em <http://www.revistamilitar.pt/artigopdf/658>.
- CRAVINO Janete S. (2009), Especificidade dos conflitos em África, **Revista Militar** N.º 2493 - Outubro de 2009, pp 1207 - 0, acesso aos 10/07/2017, disponível em <http://www.revistamilitar.pt/artigopdf/510>.
- HOFMANN, Katharina (2015), Moçambique – no faroeste dos BRICS _ Investimentos arriscados dos países emergentes ou oportunidades para uma transformação económica? **Friedrich-Ebert-Stiftung**, disponível em <http://library.fes.de/pdf-files/iez/11478-20150629.pdf>.
- FARIA, L. A. E. (2003), **A Chave do tamanho: desenvolvimento económico e perspectivas do Mercosul**, Porto Alegre.

- FMI (1993), **Balance of Payments Manual**, disponível em <https://www.imf.org/external/pubs/ft/bopman/bopman.pdf>, acesso aos 08/08/2017.
- KEOHANE, Roberto O. & NYE, Joseph S. (2012), *Power and Interdependence*, Longman Classics in Political Science, Fourth Edition.
- KRUGMAN, Paul R. & OBSTFELD, M. (2006), **Economia Internacional _ Teoría Y Política**, PEARSON EDUCACIÓN, S.A., Madrid.
- KRAYCHETE, Elsa Sousa, (2012), Desenvolvimento e cooperação internacional, **CADERNO CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 183-186, Maio/Ago; disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v25n65/v25n65a01.pdf>, acesso aos 08/10/2018.
- MACHADO, Letícia Wittin (2012), **As grandes potências em direção aos recursos naturais subsaarianos: participação nos conflitos locais**, acesso aos 07/07/2017, disponível em http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/PEPI_DISSERTAO_LETICIA_WITTLIN_MACHADO.pdf;
- MINTZBERG, Henry & QUINN, James, (1992); **The Strategy Process**, Prentice Hall, New Jersey/USA.
- MEDEIROS, C. A. (2013), Recursos Naturais, Nacionalismo e Estratégias de Desenvolvimento. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 12, p. 143-167.
- MEDEIROS, C. A. (2006), A China como um duplo pólo na economia Mundial e a recentralização da economia Asiática, **Revista de Economia Política**, vol. 26, n° 3 (103), pp381-400, Julho-Setembro.
- MHONE, Guy C. Z. (2000), **Enclivity and constrained labour absorptive capacity in southern African economies**, disponível em http://adapt.it/adapt-indice-a-z/wp-content/uploads/2014/08/mhones_enclivity_2000.pdf, acesso aos 27/11/2017.
- MILNER, Helen (1999), **The political economy of international trade**, Annual Review Political Science, 2:91-114, disponível em <https://web.stanford.edu/class/polisci243c/readings/v0002017.pdf>.
- NAKATANI, P. & MARQUES, R. M. (), **a finança capitalista: a contribuição de François Chesnais para a compreensão do capitalismo contemporâneo**, JEL:B51, F37.
- NHACHENGO, Reginaldo (2018), Verde – Azul: paradigmas de desenvolvimento sustentável e desafios para Moçambique no contexto das políticas públicas, **CEEI/ISRI**, Working Paper N° 02 – Julho.
- NHANTUMBO, Armando, China mostra cada vez mais “boa vontade” a Moçambique face ao bloqueio ocidental _ O preço da mola dos “irmãos chineses”, **Jornal Savana**, Maputo, 21/09/2018, disponível www.savana.co.mz .
- NOVA, Yara & MOSCA, João, Quanto custa a ponte Maputo/Catembe?, **Jornal Savana**, Maputo, 22/06/2018, disponível www.savana.co.mz .
- OSTERHAMMED, Jürgen & PETERSON, Niels P. (2005), **Globalization _ a short History**, Princeton University Press, Princeton and Oxford.
- PRASAD, Eswar (2017), A Middle Ground _ The renminbi is rising, but will not rule, **IMF**, Finance & Development, March.
- RIBEIRO, Valéria Lopes (2015), **A expansão chinesa na África: comércio, investimentos e fluxos financeiros**, Textos de Economia, Florianópolis, v.18, n.1, p.11-36, jan./jun, disponível em <file:///F:/IDE%20Chines%20em%20Africa%2042035-139547-1-SM.pdf> ; acesso aos 26/12/2018.

SANGREMAN, Carlos (2009:8), A teoria da Cooperação Internacional para Desenvolvimento e o estado da arte da cooperação portuguesa, **Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento**, disponível em https://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/80.pdf; acesso aos 08/10/2018.

SITE: [HTTP://DATABANK.WORLDBANK.ORG/DATA/REPORTS.ASPX](http://DATABANK.WORLDBANK.ORG/DATA/REPORTS.ASPX); acesso aos 19/08/2018.

SKANSHOLM, Hanna (2015), **Chinese Involvement in Mozambique _ Sino-Mozambican Relations Understood through the Perspectives of Farmers in Boane and Xai-Xai**, Dissertação de Mestrado, em “Estudos Globais”, apresentada na Universidade de GOTHENBURG, School of Global Studies, disponível em https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/44475/1/gupea_2077_44475_1.pdf , acesso aos 01/10/2018

SOUZA, André de Mello e (2014), A cooperação internacional para o desenvolvimento da Índia e da China; In “**REPENSANDO A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO**” _ Instituto de Pesquisa Económica Aplicada, IPEA.

SUPLEMENTO ESPECIAL, **Jornal Notícias**, Maputo, 07/07/2017, 05/07/2018 e 01/10/2018 disponível em www.jornalnoticias.co.mz.

TOMAZINI, Rosana Correa (2017), Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul: uma análise comparativa de seus princípios e desafios de gestão, **Rev. Carta Inter.**, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, 2017, p. 28-48.

UNCTAD (2005a), **Trade and Development Report _ New Features of Global Interdependence**, disponível em http://unctad.org/en/docs/tdr2005_en.pdf, acesso aos 21/05/2018.

UNCTAD (2005b), **Economic development in Africa _ Rethinking the Role of Foreign Direct Investment**, UN, New York/Geneva, disponível em http://unctad.org/en/Docs/gdsafrica20051_en.pdf, acesso aos 31/10/2017.

WALLERSTEIN, Immanuel Maurice (2006), After Development and globalization, what?, disponível em http://muse.jhu.edu/journals/social_forces/v083/83.3wallerstein.html.

*Recebido em 13 de novembro de 2018.
Aprovado em 28 de dezembro de 2018.*

RESUMO

A cooperação Moçambique-China, à semelhança do que tem estado a acontecer por toda a África, tem registado avanços significativos, induzindo ao envolvimento quer de entidades Estatais, quer de capitais privados, com Moçambique assumindo o papel de fornecedor de “raw materials” com destaque para a madeira e outros recursos naturais, recebendo em contra partida, fluxo de capitais na forma de IDE ou CID, usados como instrumentos de acesso das empresas chinesas ao mercado moçambicano, na prossecução dos objectivos da China, de acesso a mercados mundiais e de um papel de maior relevância na cena política internacional, relação que à luz das estratégias e táticas usadas, tem sido desviada da cooperação sul-sul, assumindo as características típicas da cooperação norte-sul, conforme as peculiaridades e resultados descritos no presente texto.

Palavras-chave: Cooperação; Globalização; Estratégias *Seeking*.

ABSTRACT

Mozambique-China cooperation, as in all of Africa, is recording significant advances, inducting to involvement either state entities either private capitals, with Mozambique rolling the play of supplier of *raw materials* with distinction to wood and others natural resources, receiving in opposition capital inflows in form of FDI or ICD, which are used as instruments to allow the Chinese enterprises to reach the Mozambican market, in prosecution of the Chinese objectives of accessing the global markets and playing a role of greater relevance in international political scenery, relation that in light of the *strategies* and *tactics* that are used, is being deviated from the south-south cooperation, assuming the typical characteristics of north-south cooperation, according to the peculiarities and results described in present text.

Key-words: Cooperation; Globalization; *Seeking* Strategies.

A REUNIÃO ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR DO MERCOSUL (REAF): EXPANSÃO OU APROFUNDAMENTO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL?

The specialized meeting on family farming of Mercosur (REAF): expansion or deepening of regional integration?

Guilherme Augusto Guimarães Ferreira¹

Introdução

Nos primeiros anos do século XXI, a América do Sul passou por um processo de mudanças políticas que impactou de maneira direta nos processos de integração: a eleição de governos ligados a partidos de esquerda - a chamada “onda rosa” (PEREIRA DA SILVA, 2010). Essa conjuntura política provocou transformações na compreensão do papel que a região deveria ocupar e, sobremaneira, em como os processos de integração regional deveriam acontecer. Afinal, os governos eleitos convergiam em uma “atitude mais cautelosa em relação à liberalização unilateral” (VEIGA; RÍOS, 2007) e no entendimento de que os processos de integração regional, além da sua tradicional dimensão econômica/comercial, deveriam assumir uma face social e de governança regional, ligada à ideia de que existia uma necessidade de impor limites aos avanços e efeitos da globalização e da liberalização econômica e, de forma articulada, promover os objetivos do desenvolvimento, sobretudo a redução da pobreza (BIZZOZERO, 2011).

Houve, desta forma, uma redescoberta da região como espaço de somatória de capacidades e forças para a construção de alternativas, por meio de práticas transfronteiriças formais e informais. Assim, o regionalismo que se desenha no início do século XXI é a manifestação de um novo consenso em firmar a integração regional sob novas formas de cooperação, em que os Estados, organizações sociais e lideranças regionais são os protagonistas (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

¹Doutorando e Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - UNESP, campus de Franca, tendo realizado intercâmbio acadêmico de graduação no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Atualmente, é professor do curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Anhembí Morumbi e professor permanente da Faculdade de Tecnologia de São Paulo - FATEC. É pesquisador do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da UNESP/Franca (NEPPs), da REPRI- Rede de Pesquisa sobre Regionalismo e Política Externa (UFU) e da Equipe de Relações Internacionais do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC). Email: guilhermegferreira@outlook.com

No caso do Mercado Comum do Sul (Mercosul), essa nova perspectiva colocou a necessidade de repensar o papel dos atores sociais frente aos processos de integração regional. Criado em 1991, no marco do “regionalismo aberto” (CEPAL, 1994), o Mercosul assumiu um caráter predominantemente comercial, cujo projeto fora “idealizado, gerido e implementado no seio do aparelho de Estado” (VIGEVANI, 1998, p.73), resultando em uma institucionalização reduzida, com graus mínimos de comprometimento entre os atores e concentração excessiva do poder decisório nas chancelarias e nos governos (MARIANO, 2000).

As mudanças na conjuntura política sul-americana no início dos anos 2000, entretanto, geraram uma expectativa de que os processos de integração regional sul-americanos, e o Mercosul de modo particular, caminhariam em direção ao aprofundamento, sobretudo diante de uma aparente convergência entre os objetivos dos governos dos países que compõem o bloco. Na prática, o resultado mais expressivo desse processo foi a ampliação institucional do bloco, que inseriu novas temáticas e atores em sua institucionalidade, dentre os quais as organizações sociais do campo, no âmbito da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF).

Diante da necessidade de compreender esse processo, este trabalho apresenta uma análise da REAF enquanto experiência de integração regional e discute em que medida suas características indicam a reprodução do modelo essencialmente intergovernamental característico do Mercosul dos anos 1990, ou apresentam indícios de pressões para a superação do intergovernamentalismo e criação de mecanismos supranacionais.

Em termos teórico-metodológicos, a análise é apoiada no modelo teórico da governança supranacional proposto por Sweet e Sandholtz (1998), tendo como fontes as atas e anexos das reuniões regionais da REAF, os documentos oficiais do Mercosul, relatórios produzidos por governos e organizações internacionais, entrevistas realizadas com atores diretamente envolvidos na reunião e em observações feitas em pesquisa de campo.

Para além desta Introdução, o presente texto está organizado em outras três seções. Na primeira, abordamos o processo de articulação entre as organizações sociais do campo e o governo brasileiro que culminaram na criação da REAF, bem como apresentamos uma breve descrição da organização institucional e da agenda de trabalho da reunião especializada. A seguir, realiza-se a análise da REAF enquanto experiência de integração regional, discutindo suas características à luz da abordagem teórica supracitada. Por fim, na seção destinada às considerações finais, destaca-se como o caso da REAF permite afirmar que a reforma institucional implementada no Mercosul ao longo da primeira década do século XXI resultou na proliferação de espaços de negociação sem poder de decisão, reproduzindo o modelo intergovernamental dos anos 1990.

A reunião especializada sobre agricultura familiar do Mercosul (REAF)

O debate sobre a política agrícola se fez presente desde os primeiros anos do Mercosul, haja vista o impacto das negociações comerciais regionais em um dos setores de grande importância nas economias dos países membros do bloco. Assim, nos primeiros anos do Mercosul, foram criadas duas instituições dedicadas

à discussão de política agrícola dentro do Mercosul: o Subgrupo de Trabalho N° 8: Política Agrícola (SGT8) e a Reunião de Ministros da Agricultura.

O SGT8 foi criado pela Tratado de Assunção ainda em 1991, com o objetivo de coordenar as políticas macroeconômicas e tratar, essencialmente, das questões ligadas às regras fitossanitárias e barreiras não tarifárias relativas aos produtos agrícolas. A Reunião de Ministros da Agricultura, por sua vez, foi criada em 1992, pela decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC) n° 11/92, com o intuito de trabalhar para a harmonização da política agrícola dos países do bloco (GONZÁLEZ, 2011).

A agenda desses dois espaços, em convergência aos objetivos de liberalização comercial estabelecidos pelo bloco nos anos 1990, lastreados na ideia de promover a igualdade de condições para a produção agrícola mundial que se estava negociando no âmbito da Rodada Uruguaí do então Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), atual Organização Mundial do Comércio (OMC), concentrou-se nas demandas dos fazendeiros do agronegócio, organizados junto à Federação de Associações Rurais do Mercosul (FARM)², e dos empresários dos grandes complexos industriais agropecuários. De uma maneira geral, tratava-se da barganha por medidas que garantissem melhores condições de produção e o livre acesso aos mercados regionais para aqueles fazendeiros e/ou empresários que optassem por internacionalizar sua produção, de maneira a aproveitar as vantagens comparativas de cada país, ou mesmo por migrar para os países do bloco em que os custos de produção eram menores (ROMANO, 1996).

É preciso ressaltar que esses atores não encontraram dificuldades em impor sua agenda às instituições do Mercosul, ao contrário dos produtores da agricultura familiar. Afinal, já possuíam forte poder de influência junto aos Ministérios de Agricultura e aos governos nacionais, o que garantiu que seus interesses fossem contemplados na agenda da Reunião de Ministros da Agricultura e do SGT8 (RIELLA, 2002).

Nos mesmos anos 1990, a normativa do bloco indicava alguma preocupação com a produção agrícola familiar. Observa-se que na decisão do CMC n° 01/92, o bloco expressou a sua preocupação em articular os pequenos e médios produtores rurais em torno do processo de integração. No entanto, devido, entre outras coisas, à compreensão prevalecente de que a agricultura familiar estava relacionada à pobreza e à miséria e que deveria ser alvo de políticas sociais e de assistência, foram poucos os avanços nas discussões em torno de políticas públicas nacionais e regionais de facilitação do comércio, de financiamento produtivo e de inserção dos produtores familiares no novo mercado regional que se formava.

Diante do domínio da agenda do SGT8, e das discussões sobre política agrícola no Mercosul de uma maneira geral, pelos interesses do agronegócio, as organizações sociais do campo de âmbito nacional e demais representantes da agricultura familiar se articularam e formaram, em 1994, a Coordenadoria de Produtores Familiares do Mercosul (COPROFAM), com o objetivo de ser o contraponto aos representantes do

²A Federação de Associações Rurais do MERCOSUL (FARM) congrega, atualmente, dez federações e confederações dos países do MERCOSUL ampliado: Confederação Rural Argentina (CRA), Sociedade Rural Argentina (SRA), Confederação Nacional de Agricultura da Bolívia (CONFREAGRO), Confederação de Pecuáristas da Bolívia (CONGABOL), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Sociedade Rural Brasileira (SRB), Sociedade Nacional de Agricultura do Chile (SNA), Associação Rural do Paraguai (ARP), Associação Rural do Uruguai (ARU) e Federação Rural do Uruguai (FR).

agronegócio, defender os interesses da agricultura familiar junto aos governos do bloco e demandar políticas regionais diferenciadas para a agricultura familiar no âmbito do SGT8.

Frente ao Mercosul, a COPROFAM adotou uma postura de “apoio crítico”, caracterizada pela presença ativa e constante da organização nas atividades do SGT8, no sentido de conhecer o processo de integração, analisar suas consequências para a agricultura familiar e atuar de maneira reativa diante das ameaças à sobrevivência do setor, de forma a garantir que a integração econômica regional não afetasse negativamente os agricultores familiares (CARVALHO, 2011).

Simultaneamente, ocorreu no Brasil um processo de consolidação do reconhecimento da agricultura articulada em torno da unidade familiar enquanto modelo de produção diferente e alternativo ao agronegócio, baseada em uma concepção multifuncional da produção agrícola, que não se esgota na simples oferta de produtos, mas se coloca como provedora de outros bens à sociedade, como a preservação dos recursos naturais e das paisagens, e como protagonista na dinamização dos espaços rurais (WANDERLEY, 2003).

Nesse sentido, a atuação da COPROFAM junto ao Mercosul caminhou conjuntamente com o avanço do debate sobre a importância da produção familiar no Brasil, onde a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) assumiu a defesa de um projeto alternativo de desenvolvimento rural, ancorado na identidade da agricultura familiar. Consolidou-se, dessa forma, especialmente com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996, a categoria agricultor familiar, resultando na inserção dos temas próprios do setor na agenda do governo brasileiro, como alternativas para o comércio, formas de produção associadas, dimensões ambientais da produção rural, dentre outros (PICOLOTTO, 2009).

Contudo, esses dois processos, ainda que representem uma etapa importante para o fortalecimento da atuação das organizações sociais do campo no âmbito do Mercosul e para o amadurecimento do debate em torno da categoria agricultura familiar, são insuficientes para explicar, isoladamente, a criação da REAF, sobretudo diante de um cenário de poucos resultados alcançados pela atuação da COPROFAM no âmbito do SGT8. Parece-nos claro, assim, que as mudanças na conjuntura regional, nas estratégias de integração regional e no papel do Mercosul nas políticas externas dos membros do bloco, especialmente no caso do Brasil, se colocam como elementos relevantes para a compreensão do processo de criação da REAF.

O ano de 2003 foi um marco para o setor da agricultura familiar dentro do governo brasileiro. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), sob o comando do Ministro Miguel Rossetto, passou por processo de reestruturação da sua atuação internacional devido às novas diretrizes do governo que entendiam que, assim como o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), o MDA também estava vinculado ao comércio internacional de alimentos e, nesse sentido, era preciso que participasse das negociações comerciais regionais e internacionais. Ao mesmo tempo, com a criação da Coordenação-geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFOME) junto ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), a soberania alimentar e o combate à fome foram inseridos na agenda da política externa brasileira.

Criou-se, dessa forma, o ambiente político e institucional que possibilitou que o combate à fome e a promoção da agricultura familiar passassem a exercer um papel mais relevante junto à política externa brasileira, sobretudo em razão da articulação entre o MDA e a CGFOME, que exerceu provisoriamente a assessoria internacional do ministério. Não se está afirmando, no entanto, que o agronegócio tenha sido negligenciado e/ou abandonado. O que reconhecemos é que houve uma abertura da política externa brasileira para a agricultura familiar, tradicionalmente excluída de tais espaços.

Ademais, é preciso destacar a atuação da divisão para a América Latina e Caribe do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrário (FIDA) que realizou campanhas e reuniões junto aos governos da região, colocando a necessidade de políticas específicas para a agricultura familiar e, por meio da Unidade de Coordenação Regional para o Mercosul do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrário (FIDA-MERCOSUR), buscava a consolidação de um espaço para a agricultura familiar junto ao bloco (GONZÁLEZ, 2011).

O embrião da proposta que culminou na criação da REAF originou-se no seminário organizado pela COPROFAM em dezembro de 2003, com apoio do FIDA-MERCOSUR, intitulado “As Assimetrias nas Políticas Econômicas e Agrícolas dentro do Mercosul”. No final do evento foi produzido um documento chamado “Carta de Montevideú” que, por intermédio do Chanceler brasileiro Celso Amorim, foi apresentado pela COPROFAM na XXV Reunião Ordinária do CMC.

Nessa carta, a COPROFAM pleiteou junto ao Mercosul o reconhecimento da agricultura familiar enquanto modelo de produção agrícola demandante de políticas públicas diferenciadas que, assim como aquelas dirigidas ao agronegócio, necessitam ser harmonizadas em nível regional para que o setor possa se beneficiar das oportunidades geradas pela integração regional. Para tanto, propôs a criação de um espaço específico junto ao SGT8, com o objetivo de debater uma agenda de políticas públicas em nível regional para o setor (COPROFAM, 2003).

A partir de então o governo brasileiro articulou a proposta de criação de uma reunião especializada sobre a agricultura familiar, apresentada durante a LIII Reunião Ordinária do Grupo Mercado Comum (GMC), em março de 2004. Na ocasião da LIV Reunião Ordinária do GMC, a proposta foi aprovada e transformada na resolução do GMC Nº 11/04, estabelecendo a criação da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF), com o objetivo de promover o fortalecimento das políticas públicas para a agricultura familiar no bloco, por meio da promoção e facilitação do comércio dos produtos oriundos do setor, o que implica em medidas que assegurem o aumento da capacidade produtiva e melhores condições de acesso aos mercados.

As atividades da REAF estão organizadas em quatro principais instituições: Seções Nacionais, Grupos Temáticos (GTs), Seção Regional e a Secretaria Técnica. As seções nacionais se reúnem uma vez a cada semestre, sempre antes da sessão regional, e são organizadas e presididas pelos respectivos coordenadores nacionais da REAF de cada país, designado pelos governos, que devem assegurar a participação dos representantes das organizações sociais. É, desse modo, o espaço em que os governos e as organizações sociais

do campo de cada país se reúnem para debater e construir consensos em torno da agenda e de propostas de políticas públicas a serem tratadas na seção regional.

A seção regional também é realizada a cada seis meses e é organizada e presidida pelo país que exerce a presidência *pro tempore* do Mercosul, com apoio da Secretaria Técnica. Seu objetivo principal é a elaboração da ata da REAF, composta por uma síntese dos trabalhos realizados pelos grupos temáticos ao longo do semestre, pelas propostas e projetos de políticas públicas e pelas recomendações ao GMC. A seção regional é o espaço em que os governos exercem o poder de decisão, deliberando por consenso sobre quais propostas e/ou recomendações serão enviadas para apreciação dos órgãos decisórios do Mercosul.

Os Grupos Temáticos (GTs) são os espaços em que ocorrem os debates sobre temas específicos da agenda e são elaborados os projetos de recomendações, resoluções e políticas públicas do ponto de vista técnico. As seções nacionais e regionais de cada GT antecedem, respectivamente, as seções nacional e regional da REAF. Atualmente, os trabalhos estão estruturados em seis GTs: (i) Registros da Agricultura Familiar; (ii) Facilitação de Comércio; (iii) Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos; (iv) Política fundiária, Acesso à Terra e Reforma Agrária; (v) Juventude Rural; e (vi) Igualdade de Gênero.

Adicionalmente a essas atividades, nos dias em que precedem a realização da reunião da Seção Regional, as organizações sociais e os coordenadores nacionais encontram-se separadamente. A seção plenária das organizações sociais é um espaço de participação restrito às organizações sociais do campo que participam da REAF, em que são debatidos os temas das agendas nacionais e da agenda regional, resultando em um documento com o posicionamento e as demandas desses atores, que é lido na seção plenária e, posteriormente, encaminhado para todos os membros da REAF. A Reunião de Coordenadores Nacionais, por sua vez, reúne os representantes oficiais dos governos para fazer o balanço das Seções Nacionais, discutir sobre a metodologia dos debates e programar as próximas atividades das Seções Nacionais (CARVALHO, 2011; NIEDERLE, 2016).

Por fim, tem-se a Secretaria Técnica da REAF, locada no Edifício Mercosul, em Montevidéu. A secretaria é responsável por assegurar o cumprimento do calendário das reuniões, organizar a logística da seção regional, manter arquivo da documentação da REAF, prestar assessoramento técnico aos representantes da REAF junto aos outros órgãos do Mercosul, funcionar como o centro de comunicações para o intercâmbio de informações entre os membros, e demais funções que lhe sejam solicitadas.

Em termos de agenda, os trabalhos desenvolvidos pela REAF evidenciam uma perspectiva que considera a multidimensionalidade do setor, representada pela diversidade dos temas abarcados pelos grupos temáticos que trabalham as mais variadas questões ligadas aos mecanismos de facilitação de comércio dos produtos da agricultura familiar, às políticas de acesso à terra, ao impacto das mudanças climáticas na produção agrícola familiar, e às preocupações em torno das mulheres e da juventude rural (FERREIRA; LAISNER; LIMA, 2015). Dessa forma, a REAF procura atuar em uma lógica que desvincula as políticas públicas direcionadas à agricultura familiar da concepção que as colocam como uma reação compensatória para os efeitos indesejados da liberalização do comércio, transitando para o entendimento de que devem ser

instrumentos de fomento à criação de um novo padrão produtivo e de desenvolvimento rural sustentável, ao mesmo tempo em que aponta para as possibilidades de se pensar a construção de um projeto de integração regional que seja, principalmente, um instrumento de promoção do desenvolvimento nos seus mais diferentes aspectos.

As características da REAF enquanto experiência de integração regional

Os processos de integração regional são, conforme propôs Schmitter (1970) processos de desnacionalização de parte das funções do Estado em favor de estruturas institucionais regionais. Assim, em um contexto em que existem intensas relações transnacionais entre múltiplos grupos econômicos e políticos, a integração regional se materializa no desenvolvimento de mecanismos institucionais em nível regional com capacidade de acomodar esses interesses socioeconômicos e, em alguma medida, criar regras regionais para determinados setores (SWEET; SANDHOLTZ, 1998).

Segundo Sweet e Sandholtz (1998), as experiências reais de integração regional são processos contínuos, sem estado final, permeado por avanços e retrocessos, variando a depender dos interesses e dos padrões de relacionamento entre os atores sociais, econômicos e políticos envolvidos. Os autores defendem que se trata de um fenômeno que transita entre dois tipos ideais: Intergovernamental e Supranacional.

O tipo ideal intergovernamental aproxima-se da lógica de um regime internacional, em que a cooperação é restrita às relações entre os Estados e voltada para o encaminhamento de questões específicas; as instituições regionais possuem baixa autonomia, operando apenas como facilitadora das negociações; as regras regionais são débeis e não se impõem sobre possíveis interesses nacionais conflitivos; e a participação é limitada aos representantes dos governos, responsáveis por defender um suposto interesse nacional em nível regional. O tipo ideal supranacional, por sua vez, define-se por ser uma articulação de caráter mais amplo, com alto grau de cessão de soberania do Estado em favor das instituições regionais, que são dotadas de autonomia frente aos Estados; as regras regionais possuem caráter vinculativo e obrigatório, impondo-se sobre possíveis divergências nacionais; e há participação ativa de atores transnacionais não-governamentais.

A partir dos conceitos, critérios e indicadores estabelecidos pelos tipos ideais, destacam-se três dimensões para análise dos processos de integração regional: (i) das organizações regionais, que diz respeito à autonomia das instituições regionais de definir uma agenda política relevante e executar políticas públicas de forma independente das vontades isoladas dos atores, sobretudo aqueles dotados de maior poder relativo; (ii) das regras regionais, que refere-se à capacidade das decisões produzidas em nível regional de impor constrangimentos e de construir padrões comportamentais nas relações entre os governos e suas respectivas sociedades; e (iii) da sociedade internacional, relacionada ao papel formal e/ou informal dos atores não governamentais no processo de integração regional (SWEET; SANDHOLTZ, 1998).

Apesar de se tratar de um modelo criado essencialmente para explicar o caso europeu, acreditamos que os tipos ideias sejam úteis para nortear as análises das experiências sul-americanas, ainda demandem um esforço de adaptação às especificidades da região. Afinal, os tipos ideias nos permitem avaliar em que medida

as experiências reais aproximam-se de um ou outro modelo, oferecendo um referencial que possibilita a comparação entre dois momentos distintos do processo de integração regional sem, no entanto, pressupor que um dos modelos seja mais desejável que o outro. Nesse sentido, a partir das dimensões elencada acima, traçaremos um diagnóstico da REAF enquanto experiência de integração regional que, mesmo com suas limitações, possa contribuir com a reflexão sobre o Mercosul no início do século XXI.

A dimensão das organizações regionais

A definição da agenda política da REAF, bem como a evolução dos debates e a formulação de propostas de diretrizes e políticas públicas, são processos concentrados nos atores governamentais. Nas atividades em nível nacional, os coordenadores nacionais definem a agenda a ser debatida; no âmbito dos grupos temáticos e das demais atividades em nível regional, cabe ao governo que exerce a presidência *pro tempore* do Mercosul, e conseqüentemente da REAF, determinar quais temas serão discutidos. Por fim, nas seções plenárias regionais, são os atores governamentais que decidem quais recomendações e projetos seguirão para análise dos órgãos superiores do Mercosul.

Dessa forma, mesmo que a secretaria técnica da REAF exerça um papel importante no sentido de velar pela continuidade e consistência dos trabalhos, na medida em que traz consigo a bagagem de conhecimento acumulado ao longo dos anos de existência da reunião, o desenvolvimento de quaisquer debates e propostas está extremamente sujeito às vontades e interesses imediatos e particulares dos governos.

Soma-se a isso o fato de que o escopo de temas abordados pelos trabalhos da reunião é limitado, haja vista que assuntos de relevância para o setor da agricultura familiar, como as tarifas aduaneiras e projetos de infraestrutura, são tratados em outros espaços de negociação dentro do Mercosul e dos governos nacionais. Assim, embora a agenda da REAF seja composta por temas importantes para o desenvolvimento do setor em longo prazo, carece de debates de outras temáticas de igual ou maior relevância em curto e/ou médio prazo.

No que diz respeito à capacidade da REAF de executar políticas públicas regionais específicas e diferenciadas para a agricultura familiar, a ausência de autonomia se repete. No que se refere à capacidade política de decidir sobre a implementação de políticas públicas de corte regional, ainda que as organizações sociais do campo realizem intervenções constantes nas discussões em torno dos projetos, a tomada de decisão é restrita aos governos, que podem optar por dar seguimento ou barrar quaisquer propostas de forma unilateral. Já no tocante aos mecanismos de financiamento de políticas públicas, a REAF é dependente das doações realizadas pelo programa FIDA-MERCOSUR, pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) e demais instituições internacionais.

Ainda que a criação do Fundo da Agricultura Familiar (FAF)³ tenha sinalizado um movimento no sentido de dotar a REAF de autonomia financeira, o orçamento disponível é suficiente apenas para financiar

³ O Fundo da Agricultura Familiar (FAF) foi criado em 2008 pela decisão do CMC 45/08 com o objetivo de financiar as atividades da REAF. Seu orçamento é composto por contribuições anuais obrigatórias dos Estados membros do Mercosul e, eventualmente, doações de Estados associados e outros organismos internacionais.

a estrutura burocrática das reuniões e cobrir os gastos com transporte, estadia e demais aspectos logísticos que garantam a presença das delegações governamentais e das organizações sociais do campo nas atividades da reunião (LAISNER; FERREIRA, 2014).

Assim, em convergência ao entendimento de que a REAF deva funcionar como um espaço de negociação e diálogo político, com papel limitado a reduzir os custos das negociações e diminuir as incertezas acerca do comportamento dos atores, conforme exposto anteriormente, sua institucionalidade se mostra dependente e vulnerável às vontades particulares dos atores governamentais, tanto no que diz respeito à fixação de uma agenda de trabalho, quanto à disponibilização de recursos humanos e financeiros para implementar políticas públicas regionais.

A dimensão das regras regionais

As propostas e projetos aprovados pela seção plenária da REAF e encaminhados aos órgãos superiores do Mercosul podem assumir três formatos normativos: decisão, resolução e recomendação. As decisões e resoluções possuem caráter obrigatório e, a depender do seu conteúdo, vigoram somente a partir da sua incorporação aos ordenamentos jurídicos internos dos Estados-partes. Já as recomendações, cujo conteúdo tem por objetivo instruir outros órgãos do próprio Mercosul ou internos aos governos nacionais, contém caráter facultativo.

Quaisquer que sejam os formatos das normativas, contudo, seu cumprimento é intrinsecamente vinculado à vontade dos atores governamentais em cumpri-las: as normativas que demandam a incorporação junto aos ordenamentos jurídicos nacionais tem sua vigência condicionada à aprovação unânime dos Estados-parte; aquelas cujo cumprimento é facultativo, sujeitam-se ao interesse e capacidade de cada governo em implementá-las.

Essa dinâmica resulta em um hiato entre a aprovação de uma norma pelos órgãos do Mercosul e sua entrada em vigor. O caso do FAF ilustra essa diferença. A criação do FAF foi aprovada pelo CMC em 2008, por meio da decisão nº 45/08. No entanto, o fundo entrou em vigor somente em 2012, após aprovação pelo congresso nacional do Brasil, último dos Estados-partes a incorporar a norma em seu ordenamento jurídico doméstico. Assim, apesar de todo o dinamismo dos debates, a REAF reproduz o padrão de demora na implementação dos acordos consensuados presente em todas as instituições do Mercosul.

É preciso considerar que, para além das recomendações, resoluções e/ou decisões em nível regional, as atividades da REAF impactam nas estruturas governamentais domésticas, na medida em os governos podem optar por incorporar os insumos produzidos pelo trabalho realizado em nível regional em suas legislações e políticas públicas nacionais, mesmo sem a aprovação dos órgãos superiores do Mercosul. No entanto, isso não altera as dificuldades da REAF em se colocar como uma instituição protagonista no processo de governança da agricultura familiar na região.

A dimensão da sociedade internacional

As atividades transnacionais dos indivíduos ou grupos de interesse, chamados aqui atores sociais, são o elemento dinamizador de um processo de integração regional. Afinal, sendo os maiores impactados pelo estabelecimento de regras e políticas comunitárias, esses atores geram demandas e pressões sobre os governos para a criação e/ou extinção de normas e políticas públicas em nível regional (SWEET; SANDHOLTZ, 1998). Nesse sentido, a capacidade de incorporar novos atores, de criar canais adequados de comunicação e de garantir que os benefícios da integração sejam massificados, são fatores importantes para a construção de uma percepção positiva do processo de integração, que viabilize a transferência de expectativas do plano nacional para o regional e, conseqüentemente, leve à superação de um modelo de relacionamento baseado na barganha interestatal e ao aprofundamento do processo de integração regional.

A atuação das organizações sociais do campo no âmbito da REAF podem ser compreendidas a partir de dois modelos: um primeiro, ligado à concepção de que a REAF deve ser um espaço para que as organizações sociais do campo possam encaminhar demandas nacionais junto aos seus respectivos governos; e um segundo, que tem a REAF como plataforma de internacionalização da atuação política das organizações sociais do campo.

Pode-se identificar que, em geral, as organizações sociais do campo que possuem objetivos específicos, ligados a soluções nacionais mais imediatas, participam das atividades da REAF motivadas pela possibilidade de contato e influência sobre o governo de seu respectivo país de origem, para pressioná-lo no sentido de criar e/ou alterar políticas públicas nacionais para o setor. São organizações que, geralmente, não possuem tradição de participação em nível doméstico e internacional, localizadas em países que, muitas vezes, nem mesmo dispõem de estruturas governamentais domésticas que possibilitem o contato entre essas organizações e seus respectivos governos – o que parece ser o caso do Paraguai.

Por outro lado, tem-se organizações sociais do campo que são estruturadas em torno de pautas abrangentes, dotadas de recursos humanos e financeiros para acompanhar uma instância política regional que trabalha em uma perspectiva de longo prazo, como a REAF, e que possuem um histórico de atuação doméstica e internacional consolidado, como a CONTAG e demais organizações sociais do campo brasileiras. Essas organizações sociais atuam na REAF com o objetivo de fortalecerem-se em relação aos seus respectivos governos nacionais e, concomitantemente, ampliar seu poder de influência nas disputas políticas. Desse modo, adotam uma estratégia de, a partir da REAF, regionalizar e/ou mundializar a agenda e os debates já realizados por elas, de forma a sedimentar e expandir sua influência em nível doméstico, regional e mundial.

Não se pode afirmar, entretanto, a inexistência de vínculos de solidariedade e de traços de uma identidade regional entre as organizações sociais do campo. A existência da COPROFAM e a realização de uma reunião dos representantes das organizações sociais do campo antes da seção plenária da REAF indicam o reconhecimento mútuo de que esses atores formam um grupo com interesses similares.

No entanto, as regras institucionais acerca do funcionamento da REAF, ao estabelecer o protagonismo dos atores governamentais nas seções regionais e dar maior espaço para os atores sociais no âmbito das seções nacionais, resultam em uma lógica de participação que reproduz as dinâmicas do modelo intergovernamental

de integração regional, na medida em que os interesses imediatos nacionais se sobrepõem a um possível interesse regional.

Portanto, a REAF representa e, ao mesmo tempo, reforça o caráter intergovernamental próprio das iniciativas no âmbito do Mercosul. Para além de uma estrutura institucional dotada de pouca autonomia e regras regionais com pouca capacidade impositiva, é característica da REAF uma lógica de participação, tanto dos atores governamentais quanto sociais, vinculada à representação de grupos e interesses essencialmente nacionais, em convergência com uma concepção intergovernamental da integração regional.

Considerações Finais

Ao longo deste texto, buscou-se apresentar uma breve descrição da REAF e traçar um diagnóstico da reunião especializada enquanto experiência de integração regional que, mesmo diante da impossibilidade de abranger a totalidade das suas dimensões, auxilia na identificação das principais contribuições da reunião especializada para uma reflexão sobre o Mercosul no início do século XXI, e acerca da integração sul-americana de forma geral.

Em síntese, demonstrou-se que a convergência de interesses dos governos e das organizações sociais do campo, em uma conjuntura regional fértil para que as iniciativas do chamado Mercosul Social florescessem, resultou na construção de um espaço de discussão específico sobre a agricultura familiar. Nesse processo, a mobilização e atuação ativa das organizações sociais do campo, representados pela COPROFAM, foi crucial para incluir a temática da agricultura familiar e os agricultores familiares em uma institucionalidade que, mesmo subordinada ao GMC, aponta para a construção de um Mercosul em que os atores e temáticas que foram excluídos do modelo de integração dos anos 1990 estariam cada vez mais presentes.

No que diz respeito às características da REAF enquanto organização regional que se propõe à governança regional da agricultura familiar, poucos foram os avanços no sentido de superar o intergovernamentalismo característico do Mercosul dos anos 1990.

Institucionalmente, a reunião especializada apresenta baixo nível de autonomia em relação aos governos, que centralizam o poder de determinar a agenda e de decidir os rumos dos debates e da REAF em geral. O mesmo pode-se dizer das regras regionais, cuja vigência é dependente da vontade dos governos nacionais. Prevalece, portanto, o modelo intergovernamental de integração, na medida em que a REAF se limita a funcionar como um espaço de negociação e diálogo político.

Mesmo no que se refere à participação das organizações sociais do campo, muitas vezes apontada como a característica que coloca a REAF como uma experiência expoente dentro do Mercosul, a análise aponta para a permanência da lógica intergovernamental. De fato, como demonstrado, a reunião especializada é um exemplo de institucionalidade que conseguiu assegurar a ampla presença de diversas organizações sociais do campo em suas atividades, tanto nacionais quanto regionais. Contudo, superar o déficit democrático das institucionalidades do Mercosul implica, para além de assegurar a participação, em igualar as possibilidades dos atores no que diz respeito ao acesso aos recursos e o exercício do voto. A falta de apoio técnico, a ausência

de mecanismos de transparência e de prestação de contas, as assimetrias no acesso à informação e ao conhecimento, dentre outras questões, são fatores que fragilizam e desmobilizam a atuação das organizações sociais do campo na REAF e, de modo geral, dos atores sociais nas demais instituições do Mercosul.

Nesse sentido, nossa percepção é de que os movimentos de reforma institucional do Mercosul ao longo da primeira década do século XXI resultaram na proliferação de espaços de negociação sem poder de decisão. Ao mesmo tempo em que as agendas e debates dentro do bloco se expandiram, e passaram a abranger temáticas e atores antes excluídos do processo integracionista, os governos se mostraram incapazes de construir mecanismos e espaços institucionais que promovessem o protagonismo aos atores sociais. Reproduziu-se, portanto, a estrutura institucional centralizada nos governos construída pelo Tratado de Assunção e pelo Protocolo de Ouro Preto. Nos termos de Schmitter (1970), ocorreu um processo de *spill-around*, isto é, de ampliação da agenda e do número de setores envolvidos na integração, sem o concomitante avanço institucional no sentido de dotar esses novos espaços institucionais de autonomia e autoridade.

A opção por não desenvolver mecanismos institucionais com características supranacionais dificultou o surgimento de atores sociais com pautas e estratégias de atuação unificadas e coordenadas em nível regional, reproduzindo e fortalecendo uma visão parcial e essencialmente nacional do processo de integração.

Disso decorrem duas implicações que são marcantes ao longo da trajetória histórica da REAF. A primeira diz respeito à existência de um entendimento comum de que o sintoma do bom funcionamento da reunião se manifesta na sua capacidade de produzir e aprovar diretrizes e recomendações de caráter geral para referenciar as políticas públicas específicas para agricultura familiar, cuja formulação e implementação devem estar a cargo dos governos nacionais, em uma clara preocupação em preservar a soberania e a autonomia de cada governo.

A segunda implicação é o fortalecimento das relações entre as organizações sociais do campo e seus respectivos governos. Em países cujos governos não dispunham de estruturas burocráticas específicas dedicadas à agricultura familiar, foram criadas novas instituições para ocupar-se exclusivamente do setor, especificamente, a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar, na Argentina, e à Direção de Desenvolvimento Rural, no Uruguai. Conjuntamente, a seção nacional da REAF consolidou-se como um espaço que, para além de debater a agenda regional proposta pela REAF, é utilizada pelos governos e pelas organizações sociais do campo para tratar de questões domésticas.

Em suma, o resultado desse processo é a perpetuação de uma lógica de participação em que a articulação em âmbito regional é utilizada para fortalecer os posicionamentos e demandas particulares de cada organização social do campo em negociações nacionais e/ou internacionais em que estejam envolvidas. Deste modo, pode-se concluir que a REAF representa, ao menos em parte, as mudanças no Mercosul que estavam presentes nos discursos dos governos eleitos na “onda rosa” (PEREIRA DA SILVA, 2010), no sentido de ser um espaço em que governos e organizações sociais se debruçam sobre uma temática não convencional no bloco. Concomitantemente, demonstra uma clara opção desses mesmos governos por ampliar a agenda de negociações sem avançar na superação das regras e da lógica intergovernamental. Portanto, ainda que tenha

havido um movimento de relançamento do Mercosul, o caso da REAF indica que na dinâmica de funcionamento do bloco permaneceu a primazia dos interesses nacionais sobre um possível interesse regional, perpetuando os limites e dificuldades de fortalecimento e aprofundamento do Mercosul.

REFERÊNCIAS

- BIZZOZERO, L. América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.54, n.01, pp. 29-43, 2011.
- CARVALHO, P. 2011. **Ação Coletiva Transnacional e o MERCOSUL**: organizações da sociedade civil do Brasil e do Paraguai na construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF). Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, 2011.
- CEPAL. **El regionalismo abierto em America Latina y el Caribe**: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: CEPAL, 1994.
- COPROFAM. **Carta de Montevideo**: Propuesta de la Coprofam al Consejo del MERCOSUR. 2003. Disponível em:
 <http://www.fidamercosur.org/site/images/BIBLIOTECA/FaseI_1999_2003/CARTA%20DE%20MONTEVIDEO.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2018.
- FERREIRA, G; LAISNER, R; LIMA, V. **Regionalismo e Desenvolvimento**: A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF). *Revista Videre*, v07, p.91-100, 2015.
- GONZÁLEZ, L. La Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR. Creación y avances de un novedoso espacio en la agenda de la integración regional. **Densidades**, n.8, pp. 59-78, 2011.
- HIRST, M. A Dimensão Política do MERCOSUL: atores, politização e ideologia. In: ZYLBERSTAJN, H. et al. (eds.). **Processo de Integração Regional e Sociedade**: o sindicalismo na Argentina, Brasil, México e Venezuela. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- LAISNER, R; FERREIRA, G. Políticas públicas de desenvolvimento no MERCOSUL: A reunião especializada sobre agricultura familiar e o Fundo da Agricultura Familiar. **Bahia Análise & Dados**, v.24, n.3, pp. 587-599, 2014.
- MARIANO, M. **A estrutura institucional do Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2000.
- NIEDERLE, P. **REAF MERCOSUR**: una década de coproducción de políticas públicas entre el Estado y la sociedad civil. Porto Alegre: FAO, 2016.
- PEREIRA DA SILVA, F. Até onde vai a “onda rosa”? **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n.02, pp. 01-20, 2010.
- PICOLOTTO, E. A emergência dos “agricultores familiares” como sujeitos de direitos na trajetória do sindicalismo rural brasileiro. **Mundo Agrário**, v.9, n.18, pp. 01-39, 2009.
- RIELLA, A. Las Organizaciones Rurales y el proceso de integración regional. **Revista de Ciencias Sociales**, a.15, n.20, pp. 75-86, 2002.
- RIGGIROZZI, P; TUSSIE, D. (eds.). **The rise of post-hegemonic regionalismo**: the case of Latin America. New York: Springer, 2012.

- ROMANO, J. Atores e Processos sociais agrários no MERCOSUL. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n.6, pp.91-113, 1996.
- SCHMITTER, P. A Revised Theory of Regional Integration. **International Organization**, v.24. n.4, pp. 836-868, 1970.
- SWEET, A. S; SANDHOLTZ, W. Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity. In: SANDHOLTZ, W; SWEET, A. (eds). **European Integration and Supranational Governance**. New York: Oxford University Press, 1998, pp. 01-26, 1998.
- VEIGA, P; RÍOS, S. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **CEPAL – Série Comércio Internacional**, n.82, pp. 05-48, 2007.
- VIGEVANI, T. **MERCOSUL: impactos para trabalhadores e sindicatos**. São Paulo: LTr, 1998.
- WANDERLEY, M. Prefácio. In: CARNEIRO, M; MALUF, R. (eds.). **Para além da produção: Multifuncionalidade e Agricultura Familiar**. Rio de Janeiro: MAUAD, 2003.

*Recebido em 22 de novembro de 2018.
Aprovado em 30 de janeiro de 2019.*

RESUMO

No início do século XXI, ocorreu um movimento de reforma institucional do Mercosul, marcado pela incorporação de diversos setores políticos e econômicos à institucionalidade do bloco, dentre os quais a agricultura familiar, no âmbito da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF). Assim sendo, este artigo realiza um estudo da REAF enquanto experiência de integração regional, com foco analítico nas dinâmicas de interação entre os governos e as organizações sociais do campo. Quer-se discutir em que medida as características da REAF indicam indícios de pressões para a superação do intergovernamentalismo e criação de mecanismos supranacionais. Por fim, defende-se que a supracitada reforma implementada no Mercosul resultou na proliferação de espaços de negociação sem poder de decisão, reproduzindo o modelo intergovernamental dos anos 1990.

Palavras-chave: Integração Regional; Mercosul; REAF.

ABSTRACT

At the beginning of the 21st century, there was an institutional review process in Mercosur, marked by the incorporation of several political and economic sectors to the institutionality of the sub-regional bloc, among which family farming in the scope of the Specialized Meeting on Family Farming (REAF). Therefore, this article conducts an study of the REAF as an experience of regional integration, with an analytical focus on the interaction dynamics between governments and rural organizations. We want to discuss the extent to which the characteristics of REAF show signs of pressure to overcome intergovernmentalism and create supranational mechanisms. Finally, we argue that the forementioned reform implemented in Mercosur has resulted in the proliferation of negotiating spaces without decision-making power, reproducing the intergovernmental logic of the 1990s.

Key-words: Regional Integration; Mercosur; REAF.

O DESENVOLVIMENTO HUMANO E SUSTENTÁVEL NA ÓTICA DO PNUD: DESAFIOS PARA A PRÁTICA DO IDEAL

Human sustainable development from UNDP perspective: challenges to putting the ideal into practice

Paulo Afonso Velasco Júnior¹

Tomás Loïck Tadeu Tavares Ferreira Neves²

Introdução

O debate contemporâneo em torno do desenvolvimento caminhou, progressivamente, em direção à consideração de estratégias compatíveis com o objetivo de preservação ambiental e redução das assimetrias em termos sociais e econômicos. As discussões a esse respeito passaram a ocupar um lugar mais central na agenda multilateral do pós-Guerra Fria e foram recentemente renovadas a partir do lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável na ocasião da Assembleia Geral da ONU de Setembro de 2015. Contudo, ainda que o empenho da comunidade científica internacional em reforçar a premência de um esforço conjunto de readequação das estratégias de desenvolvimento tenha contribuído para que essa questão ganhasse em representatividade, as respostas oferecidas pelas lideranças, nacionais e internacionais, não têm se mostrado coesas ou constantes o suficiente para que se possa delinear um esforço contundente em prol do desenvolvimento sustentável. Aí reside uma das motivações para que se busque uma compreensão mais clara acerca do projeto de desenvolvimento construído ao longo dos anos no interior do sistema ONU.

Neste artigo, toma-se como elemento central dessa agenda contemporânea de desenvolvimento o conceito de Desenvolvimento Humano e Sustentável, concebido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no contexto da década de 1990. Ao congregiar as discussões referentes à sustentabilidade ambiental e socioeconômica no processo de desenvolvimento, esse ideal ganhou adeptos nos círculos intelectuais globais. Sua relevância foi ainda reforçada a partir da legitimação conferida pelo sistema

¹Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP-UERJ) e mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI/PUC-Rio). Atua como professor adjunto de Política Internacional da UERJ, lecionando no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI-UERJ). Email: pvelascojr@globo.com

²Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UERJ (PPGRI-UERJ). Bacharel em Relações Econômicas Internacionais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Possui experiência com pesquisa em temas ligados à Política Internacional e Desenvolvimento. Email: tloick@hotmail.com

ONU, via PNUD, contribuindo para um gradativo, ainda que lento, processo de incorporação de seus pressupostos nas metas de desenvolvimento traçadas multilateralmente pela comunidade internacional.

Tendo em vista a importância do alcance das premissas estabelecidas pelo ideal do Desenvolvimento Humano e Sustentável, entende-se por relevante a condução de um exercício de análise mais extenso no tocante a suas bases conceituais e aos mecanismos de implementação propostos pelo PNUD, especificamente por meio das recomendações veiculadas nos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDHs). A partir do estudo das discussões presentes nesses Relatórios, pretende-se colocar em evidência as ações prioritárias da estratégia de promoção do Desenvolvimento Humano e Sustentável neles proposta, assim permitindo a verificação de possíveis incoerências entre a teoria e a execução desse modelo de desenvolvimento. Desta forma, o artigo almeja contribuir para a consolidação do tema nas análises no campo das Relações Internacionais, bem como estimular a que novas pesquisas sejam conduzidas para dar sequência à construção de uma agenda positiva nas discussões em matéria de desenvolvimento.

Com vistas a satisfazer esse objetivo, este artigo foi organizado da seguinte maneira: na segunda seção, é apresentado o histórico do conceito de Desenvolvimento Humano e Sustentável, suas matrizes ideológicas, bem como o papel exercido pelos Relatórios de Desenvolvimento Humano no processo de propagação de seus ideais; na seção 3, por sua vez, são expostos os resultados da análise dos RDHs, focando-se na narrativa construída pelos Relatórios ao longo dos anos, por meio dos principais temas e recomendações veiculados; são apresentadas na seção 4 as considerações quanto às limitações e contradições percebidas a partir da análise crítica dos Relatórios; na quinta e última seção, são feitas as considerações finais a partir da conexão entre os resultados da análise dos RDHs e a crítica pós-desenvolvimentista apresentada no artigo.

Um olhar sobre o desenvolvimento

Histórico e matrizes teóricas do desenvolvimento humano e sustentável

A reformulação do equilíbrio de poder no contexto do pós-Guerra Fria determinou a inauguração de uma conjuntura mais favorável à intensificação de discussões para além da temática de segurança, tendo em vista a preponderância norte-americana face à dissolução da URSS. Na esteira dessas transformações, percebeu-se uma maior representatividade do debate ambiental, expressa, por exemplo, pelo incremento de conferências sobre o tema no âmbito da ONU, aliada a uma renovada atenção às questões relativas à preservação dos Direitos Humanos, agendas que foram progressivamente sendo incorporadas à discussão sobre desenvolvimento.

No intuito de se adequar a esse contexto, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) engajou-se na elaboração de uma estrutura conceitual que abrangesse novas dimensões do processo, propondo uma interpretação que fosse capaz de acomodar as demandas ambientais e sociais em meio às ambições desenvolvimentistas da comunidade internacional (MACHADO e PAMPLONA, 2008). Tratou-se,

portanto, de um momento histórico propício à elaboração de um paradigma conceitual atualizado no tocante a essa questão.

Em paralelo ao esforço de revisão conceitual no PNUD, a comunidade intelectual dedicada ao estudo do desenvolvimento passava igualmente por um momento de reformulação importante a partir da década de 1980. Desde o fim da II Guerra Mundial, quando a reconstrução do continente europeu demandara que se discutisse mais a fundo sobre as bases para o desenvolvimento, o debate havia sido marcado pela oposição entre duas visões claras que se antagonizavam e se alternavam na predominância. Por um lado, tinha-se uma vertente mais estatista, pautada na figura do Estado enquanto agente prioritário para a promoção das reformas necessárias, sendo ele mais capaz de incorporar a vontade coletiva do que as forças de mercado. Por outro, uma escola de pensamento baseada nas premissas do liberalismo clássico, advogando pela necessidade de se permitir que o mercado agisse livremente e desempenhasse seu potencial produtivo, de utilidade máxima para a sociedade (RAPLEY, 2007).

Após repetidas provas de que nenhuma das duas matrizes do pensamento desenvolvimentista se mostrava suficiente para a superação da condição crônica de subdesenvolvimento no sistema internacional, e beneficiando-se de um momento de maior flexibilização da agenda internacional com a *détente* do embate entre EUA e URSS, o pensamento pós-desenvolvimentista emergiu como uma terceira via. Ainda que sujeita a contestações, essa nova linha de pensamento inaugurou questionamentos relevantes sobre a própria validade da promoção do desenvolvimento, tendo em vista o argumento de que não se trataria de um processo realmente preocupado com a melhoria da vida das pessoas, mas sim de um mecanismo para a expansão do controle externo do Estado sobre a vida dos indivíduos e, no plano internacional, do controle das elites modernizantes ocidentais (RAPLEY, 2007).

Um ponto central a ser destacado no pensamento pós-desenvolvimentista gira em torno da disposição em se buscar alternativas ao desenvolvimento, em oposição à busca por formas alternativas de desenvolvimento (ESCOBAR, 1995). Essa bandeira de “fim ao desenvolvimento” prescinde de uma definição mais clara daquele desenvolvimento que se pretende combater, devendo esse ser entendido como o conjunto de ideias e práticas, inauguradas no pós-II Guerra e baseadas na premissa de haver uma distinção entre áreas desenvolvidas e subdesenvolvidas, a partir das quais se pretende promover mudanças específicas no chamado “Terceiro Mundo” (MATTHEWS, 2004). A partir desse entendimento comum ao pensamento pós-desenvolvimentista, percebe-se, no entanto, ter havido uma distinção entre duas vertentes principais no que diz respeito aos desdobramentos dessas percepções sobre as análises propostas.

Primeiramente, distingue-se uma corrente mais radical, cujo apelo à preservação do “local” se mostra em oposição a quaisquer esforços de modernização das sociedades. Essa vertente ficou conhecida como “anti-desenvolvimento” e baseou-se numa compreensão da cultura como algo estático a ser preservado, refutando quaisquer indícios de progressos que levassem à contaminação pela modernidade ocidental (KIPPLER, 2010). Autores como Bové (2009) ofereceram contribuições importantes no sentido de questionar a “ideologia do progresso”, a qual haveria contribuído para a difusão de um mito segundo o qual a evolução dos países, em

direção a patamares mais elevados de desenvolvimento, dependeria apenas da adequação de suas trajetórias a um determinado modelo a ser seguido. Latouche (2009), por sua vez, evoca a necessidade de se propor uma reformulação mais ampla, em termos de redefinição do imaginário econômico, retirando das discussões acerca do desenvolvimento a ditadura do progresso, da ciência e da tecnologia. Ainda no que diz respeito a essa vertente do pensamento pós-desenvolvimentista, Zaoual (2009) argumenta pela necessidade de haver um rompimento com a hegemonia da economia de mercado, tendo em vista que suas tendências concorrenciais predatórias contribuiriam de forma expressiva para a desestabilização sistêmica.

Por outro lado, a vertente conhecida por “pós-desenvolvimentismo cético” se mostrou preocupada em oferecer críticas ao projeto de desenvolvimento do pós-II Guerra de forma mais pragmática (KIPPLER, 2010). Tendo por base o pensamento de Foucault e seus esforços de desconstrução do discurso do desenvolvimento, autores como Escobar (1995) levantaram questionamentos importantes sobre a criação de toda uma estrutura institucional que permitiu a produção, circulação e normalização de um discurso sobre o desenvolvimento que reforçou a dominação ocidental. Esse processo de institucionalização do desenvolvimento, em todas as esferas decisórias (locais, nacionais e internacionais), contribuiu para que houvesse uma espécie de “profissionalização” do tema, refundando os problemas de ordem política, econômica e cultural em bases científicas, mais neutras (ESCOBAR, 1995). Como resultado, ter-se-ia aberto espaço para a proposição e imposição de um conjunto de intervenções técnicas, universalmente aplicáveis e pensadas por “profissionais especializados”, como resposta a cada tipo de problema identificado (ESCOBAR, 1995).

Pensando além das diferenças nas interpretações apresentadas, é preciso dizer que o pensamento pós-desenvolvimentista levantou algumas hipóteses de análise que gozaram de grande aceitação entre os estudiosos do desenvolvimento. Como destacado por Ziai (2007), o pós-desenvolvimentismo colocou em evidência o teor eurocentrista da ideia de desenvolvimento baseada na suposição de a sociedade ocidental “desenvolvida” ser a referência a ser alcançada, refutando inúmeras outras formas de organização social e parâmetros possíveis de “sociedade ideal”. Adicionalmente, o pós-desenvolvimentismo também contestou e condenou o caráter autoritário e tecnocrático dos esforços de promoção do desenvolvimento, dado que o “corpo especializado de profissionais” estaria sempre em uma posição de poder ou “tutela” para determinar as medidas a serem tomadas a partir de critérios supostamente universais (ZIAI, 2007).

A renovação intelectual suscitada pela escola pós-desenvolvimentista teve importantes desdobramentos: por um lado, contribuiu para o reforço de uma concepção descentralizada e participativa na promoção do desenvolvimento, mais preocupada em discutir a qualidade da intervenção dos Estados, sobretudo em termos da eficiência administrativa do setor público de países subdesenvolvidos, do que a intensidade da mesma; e por outro, o foco no indivíduo, em detrimento às discussões sobre o Estado e o crescimento econômico, que somado ao questionamento do papel da soberania estatal em meio a um mundo progressivamente mais globalizado, contribuíram para uma importante expansão do escopo das concepções teóricas sobre o desenvolvimento (RAPLEY, 2007). Nesse momento, a Abordagem das Capacidades de

Amartya Sen foi estruturada, não apenas como um reflexo da conjuntura de maior abertura, mas também como um reforço da contestação pós-desenvolvimentista à “tutela” do processo de desenvolvimento por profissionais tendo como base preceitos etnocêntricos (KIPPLER, 2010). Oferecendo como resposta a esse caráter autoritário uma concepção teórica baseada no entendimento do “desenvolvimento como liberdade”, o pensamento de Sen acabou por servir de fundamento para o conceito de Desenvolvimento Humano e Sustentável posteriormente desenvolvido pelo PNUD.

A Abordagem das Capacidades foi pretendida como uma alternativa crítica às análises econômicas tradicionais de bem-estar, que tomavam como medidas para a mensuração do desenvolvimento aspectos como a expansão da oferta de bens e serviços ou a expansão da utilidade ou satisfação entre os indivíduos (CLARK, 2006). Em contrapartida, Sen ofereceu uma abordagem centrada na necessidade de se expandir as capacidades dos indivíduos, sendo elas um reflexo das diversas combinações de funcionalidades acessíveis, ou seja, a liberdade que a pessoa tem para escolher entre formas distintas de viver (SEN, 2003). A funcionalidade, por sua vez, pode ser compreendida como “o uso que uma pessoa faz das mercadorias sob seu controle”³ (CLARK, 2006, p. 4, Tradução própria). Segundo Sen (2003), haveria uma confusão na relação entre fins e meios em matéria de desenvolvimento, dado que as abordagens tradicionais entenderiam a prosperidade econômica como o objetivo final e não intermediário, o que seria um grave problema tendo em vista a não existência de uma relação direta entre o desempenho econômico e a melhoria na qualidade de vida dos indivíduos. Assim, a Abordagem das Capacidades pretendeu deslocar o cerne das discussões em direção à expansão das oportunidades disponíveis para o indivíduo, entendido como um processo mais condizente com o objetivo de promover um desenvolvimento inclusivo e sustentável.

A partir dessa matriz teórica e tendo como pano de fundo toda a influência do pós-desenvolvimentismo e da nova conjuntura internacional favorável à complementariedade de agendas, o ideal do Desenvolvimento Humano e Sustentável foi sendo concebido sob a iniciativa do PNUD ao longo da década de 1990. O foco inicial de ampliação das oportunidades disponíveis aos indivíduos foi progressivamente sendo alargado para abarcar igualmente as questões ligadas à sustentabilidade ambiental, cuja representatividade havia sido consideravelmente ampliada desde o arrefecimento do embate bipolar da Guerra Fria. Para isso, desempenhou papel relevante Mahbub Ul Haq, economista paquistanês que idealizou os Relatórios de Desenvolvimento Humano. Para ele, o debate ambiental internacional deveria ser repensado para que pudesse passar de um *slogan* para um programa mais concreto de ações, agregando-se a perspectiva do indivíduo. Disto, resultou a estruturação da noção de Desenvolvimento Humano e Sustentável (MACHADO, 2007).

O ideal do Desenvolvimento Humano e Sustentável começou, portanto, a ser incorporado ao discurso oficial do PNUD por meio dos Relatórios de Desenvolvimento Humano, sobretudo a partir de 1992, quando da ocorrência da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ocorrida neste mesmo ano no Rio de Janeiro (MACHADO, 2007).

³ Trecho original: “[...] the use a person makes of the commodities at his or her command”.

O papel dos relatórios de desenvolvimento humano

Os Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDHs) constituem a plataforma principal de discussões do PNUD desde seu lançamento em 1990. Publicados em base anual, eles apresentam dados relevantes sobre algumas das principais dimensões no tocante ao desenvolvimento dos países, bem como promovem debates e análises a respeito de temas sensíveis à área e compreendidos como fundamentais à persecução do desenvolvimento em bases sustentáveis.

Sua criação remete a um momento bastante particular das discussões em torno do desenvolvimento. Face à instabilidade financeira global e ao quadro de importante endividamento de países periféricos ao longo da década de 1980, fora estabelecido um contexto de considerável preponderância do Banco Mundial (BIRD) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) no que diz respeito às decisões em matéria de política econômica no plano internacional, determinando foco prioritário na promoção de ajustes estruturais no intuito de restabelecer a estabilidade das economias. Como resultado, coube à ONU cumprir o papel de oferecer um contraponto crítico, mas construtivo, nas discussões sobre desenvolvimento. No entanto, essa relativa subordinação à ortodoxia de Bretton Woods mostrou-se importante para que houvesse uma intensificação na discussão conceitual sobre o tema no sistema ONU, suscitando uma maior multidisciplinaridade no tratamento da agenda de desenvolvimento e contribuindo para que os RDHs fossem lançados a partir de 1990 (JOLLY, 2005).

Esse processo de renovação conceitual empreendido por meio do lançamento dos RDHs foi igualmente influenciado pela necessidade de se oferecer uma resposta a determinadas críticas feitas à época. Desde o início da década de 1990, emergiram contestações quanto à ausência de um marco conceitual claro para as ações promovidas pelo PNUD e à consequente falta de objetividade nas estratégias de promoção do desenvolvimento, o que constituiu um fator a mais em favor dos esforços de atualização conceitual (MACHADO e PAMPLONA, 2008).

A contribuição dos Relatórios para a consagração do ideal de Desenvolvimento Humano e Sustentável foi tratada, inclusive, por Sakiko Fukuda-Parr (2003), diretora da equipe do PNUD incumbida da publicação dos mesmos entre 1995 e 2006. Segundo ela, a contribuição dos RDHs extrapolou as ideias de Sen na medida em que propuseram reflexões aprofundadas quanto às implicações da abordagem em questão para as políticas públicas de diversas matérias da atualidade

O relatório não é apenas qualquer relatório que o PNUD possa conduzir a respeito de determinado tema de desenvolvimento, nem tampouco um relatório para o monitoramento da situação de desenvolvimento. Ele tem uma ambição muito mais ampla, de estabelecer uma abordagem compreensiva sobre o desenvolvimento, incluindo uma agenda de prioridades de políticas, ferramentas de análise e mensuração e uma estrutura conceitual coerente ⁴ (FUKUDA-PARR, 2003, p. 302, Tradução própria).

⁴ Trecho original: “The report is not just any report that the UNDP might commission on a given development theme, nor is it a status report for monitoring development. It has a much broader ambition, namely setting out a comprehensive approach to development, including an agenda of policy priorities, tools of analysis and measurement, and a coherent conceptual framework”.

Assim sendo, em se tratando de uma publicação emblemática para o projeto do PNUD de propagar sua concepção de desenvolvimento, os RDHs constituíram uma fonte importante de consulta. Ao oferecer diretrizes e elencar aspectos centrais de uma estratégia ideal de desenvolvimento, tendo como pano de fundo discussões sobre temas pontuais da agenda desenvolvimentista, os Relatórios adquiriram grande importância em meio às discussões acadêmicas e científicas sobre essa temática. A centralidade dos Relatórios em meio aos esforços de difusão da noção de um Desenvolvimento Humano e Sustentável é, ainda, reforçada por meio do depoimento da coordenadora dos RDHs no Brasil, Andrea Bolzon, em artigo de sua autoria (BOLZON, 2015), no qual confirma a magnitude do impacto desses relatórios nas discussões sobre o tema, bem como sobre o planejamento de políticas públicas em países em desenvolvimento, como o Brasil.

Em suma, verifica-se que os Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDHs), objeto de estudo aprofundado deste artigo, constituem uma ferramenta de importância central para a veiculação do modelo de desenvolvimento institucionalizado no PNUD, com reflexos inegáveis sobre as opções de políticas públicas preconizadas por diversos gestores ao redor do mundo em matéria de desenvolvimento.

Análise dos relatórios de desenvolvimento humano

A série histórica de Relatórios de Desenvolvimento Humano, que se estende desde 1990, foi contemplada na análise aqui proposta, no intuito de depreender os principais eixos de discussão. Analisados em conjunto, os Relatórios constituem uma plataforma de consolidação da visão de desenvolvimento preconizada pelo PNUD, ainda que, separadamente, haja espaço para o tratamento de diversas temáticas mais específicas da agenda de desenvolvimento em cada edição, acompanhando as tendências do debate na sociedade. Apesar dos enfoques distintos de cada RDH, que abrangem desde a estabilidade democrática até a mobilidade internacional ou ainda a igualdade de gênero, a promoção de um modelo de desenvolvimento baseado no ideal do Desenvolvimento Humano e Sustentável é uma constante.

Desta feita, após apresentar um panorama mais amplo das reflexões sobre as matrizes política e econômica do modelo veiculado, teve-se a preocupação de pontuar, de maneira mais específica, as principais e mais frequentes recomendações quanto à participação do Estado para o fomento ao desenvolvimento.

Panorama geral do discurso construído nos RDHs

A partir da análise comparada dos RDHs, percebe-se um esforço em evidenciar certo grau de pragmatismo no discurso construído pela série de Relatórios já no RDH inaugural de 1990, no qual se argumenta que o objetivo dos mesmos seria de oferecer, a partir da análise de experiências prévias, considerações práticas que se tornassem acessíveis aos formuladores de políticas públicas (UNDP, 1990). Depreende-se daí uma preocupação em reafirmar um espírito de imparcialidade, por assim dizer, na formulação desses relatórios, reforçada pelo argumento de que os mesmos ofereceriam apenas “lições gerais” a respeito do tema, em busca de aproximar a agenda de pesquisa às estratégias consubstanciadas pelas políticas públicas (UNDP, 2010).

As discussões levantadas nos RDH abrangem, igualmente, a figura do Estado e o papel central que desempenha para a persecução do Desenvolvimento Humano e Sustentável. Um traço marcante nesse quesito é a preocupação em apresentar a figura de um Estado que seja “eficiente” e “produtivo” em suas atribuições de fomento ao desenvolvimento, atribuindo-se, pois, adjetivos e qualidades usualmente empregados na análise da iniciativa privada à gestão da esfera pública. Apresenta-se, portanto, um tipo ideal de atuação estatal de caráter bastante pontual, focada no provimento de infraestrutura e alguns serviços básicos. Isso é reforçado, por exemplo, quando o RDH 1990 aponta quatro eixos de políticas necessárias ao desenvolvimento da iniciativa privada nos países em desenvolvimento, quais sejam: a criação de um ambiente favorável, com uma legislação que favoreça sua expansão; a privatização naquelas funções produtivas melhor desempenhadas pelo setor privado; o fornecimento de incentivos à expansão dos pequenos empreendimentos por meio, por exemplo, de políticas de facilitação de crédito; e o aprimoramento da gestão dos setores público e privado (UNDP, 1990).

O que é necessário é um setor público menor, porém mais eficaz, capaz de criar um ambiente que favoreça o desenvolvimento e de guiar os investimentos privados às áreas prioritárias para o desenvolvimento humano. O papel do setor público deve se restringir primariamente à construção da infraestrutura econômica e ao provimento de serviços sociais ⁵ (UNDP, 1990, p. 64, Tradução própria).

Esse processo envolve ainda a necessidade de o Estado demonstrar proatividade no fomento à inovação, por meio de reformas que incrementem a competitividade do setor das telecomunicações, do estímulo à pesquisa orientada ao desenvolvimento tecnológico e da criação de condições favoráveis ao empreendedorismo e à circulação do capital de risco para facilitar iniciativas no ramo (UNDP, 2001). Reforça-se, sob essa perspectiva, um perfil de atuação estatal pró-mercado no tocante à estratégia para o desenvolvimento, estando o Estado incumbido da criação de um ambiente atrativo aos investidores privados.

Redes de proteção social

Uma das dimensões recorrentemente compreendidas como prioritárias ao esforço de desenvolvimento é a implementação de políticas voltadas ao provimento de uma rede de proteção social, de forma a contrabalancear os distúrbios provocados pelas forças de mercado em matéria distributiva e estender às populações vulneráveis fluxos de renda e oportunidades econômicas. Um exemplo disso seria a concessão de subsídios a produtos alimentícios e serviços de saúde nos casos em que fossem direcionados especificamente a esses estratos socioeconômicos, assim estabelecendo uma rede de suporte social imprescindível em meio à realidade de países em desenvolvimento (UNDP, 1990). Outros casos levantados abrangem desde o suporte contra o desemprego e a concessão de pensões aos idosos, até a implementação de programas de combate à desnutrição ou a universalização do acesso a serviços de educação e saúde gratuitos (UNDP, 1993).

⁵ Trecho original: “What is required is a smaller but more effective public sector capable of creating an enabling development framework and guiding private investments into priority areas for human development. The role of the public sector should be confined primarily to building economic infrastructure and to providing social services”.

O estabelecimento desses esquemas de proteção social, segundo o discurso adotado nos RDHs, deve se dar tanto no plano nacional quanto no internacional, uma vez que as forças de mercado impulsionam igualmente o processo de concentração de renda entre os países. Ao passo que no plano interno os Estados têm a possibilidade de equilibrar essa tendência por meio, por exemplo, de sistemas de tributação progressiva e do próprio estabelecimento de redes de proteção social, o que se argumenta é que tais sistemas não operam da mesma maneira no plano internacional (UNDP, 1992). Desta feita, expõe-se o seguinte ponto de vista:

Os países mais ricos precisam fornecer um maior suporte – com uma rede de proteção internacional, planejada por meio de pactos entre as nações ricas e pobres. As nações pobres podem demonstrar sua disposição em investir em seus povos e suas economias. As nações ricas podem oferecer pacotes de recursos (via ajuda internacional, alívio da dívida e concessões comerciais) suficientes para a geração de taxas respeitáveis de crescimento e para o provimento de uma cobertura universal dos serviços sociais básicos. Isso irá fortalecer a ligação entre o crescimento econômico e o desenvolvimento humano, tanto nacionalmente quanto internacionalmente ⁶ (UNDP, 1996, p. 10, Tradução própria).

Percebe-se, portanto, uma disposição em propor a estruturação de redes extensas de proteção, sempre no intuito de dar suporte aos grupos afetados pelos efeitos negativos da batalha travada nos mercados. Esse auxílio pode ser necessário apenas temporariamente ou de forma permanente para os casos de exclusão sistemática, como aquela sentida pelos jovens, pelos idosos, pelos portadores de deficiências e por aquelas pessoas que têm compromissos domésticos relevantes (UNDP, 1993).

Restruturação de gastos

Em matéria de orçamento público e tendo em vista o objetivo de incrementar os recursos disponíveis à promoção do Desenvolvimento Humano e Sustentável, o RDH 1990 já propunha um esforço de reestruturação dos gastos públicos, dado que este era consumido, em sua maioria, por despesas militares, pagamentos de dívidas, subsídios mal planejados e outras áreas ineficientes. Dentre os mecanismos para a reorientação de gastos públicos, sugere-se uma revisão da política de provimento público de serviços sociais em alguns casos, muito por conta da fragilidade das instituições e da capacidade comprometida de prestação de contas no uso dos recursos públicos em determinados países em desenvolvimento.

Assim sendo, o RDH 2003 aponta para o processo percebido nos países desenvolvidos, nos quais o provimento dos serviços sociais seria de responsabilidade exclusiva do Estado apenas nos estágios iniciais, com posteriores intervenções mais direcionadas e o estabelecimento de parcerias público-privadas para o desempenho dessa atribuição, reduzindo-se, assim, o custo unitário dos serviços sem comprometimento da qualidade (UNDP, 2003). Esse estímulo a uma maior competição entre serviços públicos e privados teria como resultado a redução dos preços dos serviços e concomitante ampliação do acesso aos mesmos, contribuindo para uma situação mais compatível com o objetivo de promoção do desenvolvimento (UNDP, 1991).

⁶ Trecho original: “Richer countries need to provide greater support - with an international safety net, fashioned perhaps through compacts between poor and rich nations. The poor nations can demonstrate their willingness to invest in their people and in their economies. The rich nations can offer a package of resources (through aid, debt relief and trade concessions) sufficient to generate a respectable rate of growth and to provide universal coverage of basic social services. This will strengthen the link between economic growth and human development, both nationally and internationally”.

Além disso, argumenta-se que o envolvimento da iniciativa privada no fornecimento de serviços sociais pode ser, ao menos em parte, financiado pelos governos através da concessão de *vouchers* para que determinados estratos sociais possam fazer uso de serviços privados de educação e saúde ou, de maneira mais indireta, por meio do alívio na contribuição tributária para a saúde e a educação. Isso permitiria que esses indivíduos pudessem escolher entre os serviços disponíveis e estimularia igualmente a competição entre os provedores (UNDP, 1991).

Faz-se, contudo, uma ressalva importante quanto à maior participação da iniciativa privada nessa área: a necessidade de se estabelecer uma estrutura regulatória sólida em todos os setores da economia nos quais o setor privado atue (UNDP, 2003), denotando, nesse ponto, uma preferência por uma atuação estatal mais próxima à figura do Estado regulador.

Cooperação técnica

Dado que a capacidade de planejamento interno para o desenvolvimento é alegadamente insuficiente em muitos dos países em desenvolvimento, assume-se caber às agências internacionais oferecer o suporte de *expertise* técnica quando da solicitação de auxílio por essas nações na formulação de seus planejamentos para a promoção do Desenvolvimento Humano e Sustentável (UNDP, 1990). A figura da ONU emerge, portanto, como um parceiro prioritário desses países, devendo suas agências assumir uma maior responsabilidade e unir forças, somando suas competências para potencializar o impacto sobre essas localidades. Com um maior esforço de integração entre os programas e agências em prol do desenvolvimento, as bases para a construção de capacidades nacionais seriam expandidas por meio da maior troca de experiências, das transferências de competências e da mobilização mais ampla das capacidades de desenvolvimento instaladas nesses países (UNDP, 1990).

O aperfeiçoamento da cooperação internacional também perpassa, segundo o RDH 2002, uma reformulação na governança global, tanto em termos de abertura para o envolvimento de grupos que não instituições estatais formais nos processos de tomadas de decisão, quanto no sentido de aumentar a representação e o papel desempenhado pelos países em desenvolvimento nessas instituições multilaterais. Desta feita, as estruturas pensadas para essas instituições no contexto do pós-II Guerra necessitariam de uma recalibragem para abranger a diversidade de atores e poderes e garantir a eficácia na busca pelo Desenvolvimento Humano e Sustentável. Além de ser necessária uma flexibilização dessas estruturas institucionais, aponta-se haver espaço para inovações que contribuam para uma governança global que abrace os princípios de democracia, equidade e sustentabilidade (UNDP, 2013).

Doações externas

A missão de sustentar um nível de investimento público de forma estável e contínua, com vistas a dar suporte ao processo de desenvolvimento, é compreendido como uma tarefa difícil para os países em desenvolvimento. Quanto a isso, o RDH 2003 evoca a necessidade de os países desenvolvidos assumirem a

condição de doadores para suprir esses custos relevantes, contanto que os países receptores cumpram sua parte na garantia de uma boa governança econômica e na condução de políticas eficientes.

Os eixos dessas políticas, segundo a interpretação oferecida pelos RDHs, englobam diversas áreas da gestão macroeconômica, quais sejam: investimentos robustos em setores sociais, como saúde, nutrição, educação e saneamento; investimentos na produtividade agrícola, com foco no desenvolvimento tecnológico dos métodos e equipamentos e na melhoria da infraestrutura rural; investimentos em infraestrutura, visando a oferta de um nível adequado de estradas, usinas elétricas, portos e estruturas de comunicação; políticas de desenvolvimento industrial que favoreçam as atividades privadas, por meio de zonas especiais de exportação, parques científicos, incentivos tributários ao investimento e outras medidas que estimulem o desenvolvimento de atividades não-tradicionais; promoção da maior participação popular e representatividade das minorias e das camadas mais pobres da sociedade nos processos de tomada de decisão; e, por fim, a ênfase na sustentabilidade ambiental e no planejamento urbano, com a gestão apropriada da urbanização acelerada e da contenção dos desastres naturais (UNDP, 2003).

A ideia principal aqui é a de que os países pobres em estagnação ou declínio podem ser empurrados para além de suas limitações e estabelecerem um crescimento autossustentado se receberem uma ajuda suficiente para investirem em saúde, educação e infraestrutura básica. O financiamento externo não é necessário para bancar todo o processo de crescimento – apenas para dar suporte ao momento inicial. Na maioria dos casos, essa fase inicial pode ser concluída em uma mesma geração ⁷ (UNDP, 2003, p. 78, Tradução própria).

A dinâmica pretendida gira, portanto, em torno da concessão de suporte por parte de doadores externos ao projeto de desenvolvimento para que o peso financeiro das reformas necessárias seja aliviado e compartilhado. No entanto, argumenta-se que essa assistência se daria somente na medida em que esses recursos fossem alocados para determinadas áreas, definidas com base na percepção do PNUD em torno das prioridades de políticas para a promoção do Desenvolvimento Humano e Sustentável (UNDP, 1990).

Liberalização comercial

O último dos elementos destacados a partir da análise dos RDHs diz respeito à liberalização comercial no plano internacional. Já no primeiro RDH, publicado em 1990, faz-se menção à relevância de uma ação concertada entre os países para que o ambiente comercial internacional não cedesse às pressões protecionistas ou aos impulsos em direção aos blocos regionais, tendências que, segundo a publicação, seriam contrários aos interesses econômicos dos países em desenvolvimento e resultariam em sua marginalização comercial (UNDP, 1990). Essa oposição às barreiras impostas no comércio internacional é igualmente reforçada nas explicações do RDH 1992:

⁷ Trecho original: “The key idea here is that poor countries in stagnation or decline can be pushed above the basic thresholds and establish self-sustaining growth if they receive enough aid to invest in health, education and basic infrastructure. External financing is not needed to fund the entire growth process—merely to support the takeoff. In most cases that takeoff can be achieved within a generation”.

Se os mercados globais fossem realmente abertos, permitiriam que o capital, o trabalho e os bens transitassem livremente ao redor do mundo – e ajudariam a equalizar as oportunidades econômicas para todos. No entanto, os mercados globais não são nem livres, nem eficientes. Em um momento em que os mercados nacionais estão se abrindo, os mercados globais permanecem muito restringidos. Os países em desenvolvimento, com algumas notáveis exceções, estão tendo dificuldades de explorar plenamente o potencial desses mercados. Isso reflete a fraqueza de suas políticas e as restrições nos mercados globais⁸ (UNDP, 1992, p. 1, Tradução própria).

O argumento por trás dessa crítica consiste na alegação de que os mercados livres oferecem o mecanismo de maior eficiência no processo de trocas de bens e serviços. Outro ponto explorado diz respeito ao custo da imposição de barreiras comerciais. Segundo o RDH 1992, as perdas chegariam ao patamar de US\$500 bilhões ao ano, cerca de 10 vezes o valor recebido pelos países em desenvolvimento via ajuda externa (UNDP, 1992). Contudo, é importante destacar que os custos para os países em desenvolvimento, em termos de perda de mercado por conta da menor competitividade de seus produtos, não são tratados na análise proposta, o que revela uma incompletude das informações veiculadas nos RDHs em matéria de liberalização comercial.

Nas explanações apresentadas nos RDHs, percebe-se, todavia, algum grau de relativização dos efeitos positivos da liberalização comercial. É reconhecido o fato de a competição nos mercados globais se dar em bases desiguais, tendo em vista as consideráveis diferenças na distribuição de oportunidades e recursos. Como resultado, há um esforço em se expor a necessidade de os países em desenvolvimento promoverem investimentos importantes em capital humano e tecnológico, com vistas a diminuir o hiato em matéria de conhecimento e técnica, assim contribuindo para um maior equilíbrio na distribuição das oportunidades para o desenvolvimento e permitindo que os benefícios de um mercado livre fossem percebidos de forma mais expressiva (UNDP, 1992).

É relevante ainda apresentar as reflexões críticas apresentadas no RDH 2013 quanto aos empreendimentos de blocos e acordos regionais em matéria comercial. Ainda que seja reconhecido que os mesmos tragam alguns benefícios, argumenta-se que existem custos importantes de eficiência.

Ainda que encorajem um comércio mais livre entre seus membros, os blocos comerciais tendem a erguer barreiras ao comércio livre entre eles, ultimamente reduzindo o bem-estar global. Outras perdas de eficiência podem resultar do poder de mercado aumentado que os países adquirem ao consolidar-se em blocos comerciais. Como a pesquisa para este Relatório mostrou, regras comerciais mais abertas e justas podem acelerar o desenvolvimento humano quando combinadas ao investimento público sustentado nas capacidades humanas – incluindo saúde, educação e outros serviços sociais – e em infraestrutura essencial – como transportes modernos e redes de telecomunicações⁹ (UNDP, 2013, p. 107, Tradução própria).

⁸ Trecho original: “If global markets were truly open, they would allow capital, labour and goods to flow freely round the world—and help equalize economic opportunities for all. But global markets are neither free nor efficient. At a time when national markets are opening, global markets remain greatly restricted. The developing countries, with some notable exceptions, are finding it difficult to exploit fully the potential of these markets. This reflects the weakness in their policies and the restrictions on global markets”.

⁹ Trecho original: “While encouraging freer trade among members, trading blocs tend to erect barriers to free trade with each other, ultimately reducing global welfare. Other efficiency losses can result from the increased market power that countries gain by consolidating into trading blocs. As research for this Report has shown, freer and fairer trade rules can accelerate human development when coupled with sustained public investment in human capabilities—including health, education and other social services—and essential infrastructure—such as modern transportation and telecommunications links”.

Pontos de atrito na operacionalização do conceito

As considerações apresentadas até aqui se deram no intuito de buscar elementos que permitam a verificação ou não de incoerências no discurso veiculado pelos Relatórios de Desenvolvimento Humano, capazes de comprometer as bases do projeto de desenvolvimento proposto do PNUD. Para isso, promoveu-se, em algum grau, um esforço de desconstrução ontológica, uma tentativa de depreender valores e preferências necessariamente incutidos por trás de uma estrutura conceitual tão abrangente como a proposta pelo Programa através da noção do Desenvolvimento Humano e Sustentável.

A análise dos Relatórios publicados entre 1990 e 2015 levou em consideração todo o contexto geopolítico e intelectual abordado previamente neste artigo. A partir desse cenário complexo e múltiplo já traçado, merece destaque inicial nesta análise um tema recorrentemente reforçado pelos RDHs: a necessidade de os Estados exercerem uma gestão político-econômica baseada no princípio da eficiência.

Parte-se do pressuposto de que a gestão pública nos países em desenvolvimento é prejudicada por conta da escassez de recursos, o que demandaria dos governantes esforços importantes de reorientação das prioridades de gastos em direção a investimentos em áreas vistas como essenciais na trajetória de desenvolvimento pensada pelo PNUD¹⁰. No entanto, a magnitude do investimento público previsto nos Relatórios demanda, adicionalmente, que se recorra a recursos provenientes de doações externas, os quais preveem condicionalidades para sua alocação. Como resultado, é estabelecida uma situação na qual os países receptores dessas doações necessitariam de oferecer contrapartidas para desfrutarem desses recursos, baseadas em práticas de “boa governança” que têm como referencial aquilo que o PNUD estabelece como áreas prioritárias de maneira indiferenciada entre os países.

Surge aí uma primeira contradição, dada a suposição de os países receptores de recursos não serem capazes de estabelecer as prioridades “corretas” de políticas para o desenvolvimento, o que acaba por comprometer consideravelmente a própria noção de *country-ownership*¹¹ proposta pelos RDHs na discussão sobre o processo de desenvolvimento. Verifica-se, como resultado, que a noção de eficiência administrativa arquitetada pelos Relatórios prevê uma considerável dependência em relação a fluxos externos de investimentos, os quais contribuem para o reforço do controle exercido pelos países desenvolvidos ocidentais sobre os demais.

O estudo aprofundado dos RDHs levou, igualmente, à constatação de que existe, sim, um esforço de reconhecimento dos efeitos negativos das forças de mercado em termos de reforço da concentração de renda e desigualdade de oportunidades e retornos oferecidos. Ainda assim, toda essa discussão em torno das deficiências do livre mercado parece não ser capaz de dissuadir o discurso adotado nos RDHs de defesa da ampla liberalização no comércio internacional. Soma-se a isso o fato de os Relatórios não proporem reflexões

¹⁰ Cabe aqui fazer menção à crítica levantada por William Easterly (2001) no tocante à demora e à relutância das organizações internacionais em levar em consideração o impacto da corrupção em suas análises, sendo que esta constituiria um fator importante de comprometimento da eficiência pretendida na gestão estatal.

¹¹ Como argumentado no RDH 2005, dentre as condições para uma ajuda externa efetiva aos países em desenvolvimento, consta a necessidade de se contribuir para o sentimento de “pertencimento ao país”, ou seja, para o sentimento de que o país em questão possui voz ativa e controle sobre o processo de desenvolvimento empreendido.

no tocante aos riscos para a produção nacional dos países menos competitivos em face da liberalização, dispensando-se uma necessária consideração acerca da noção de tratamento especial e diferenciado, conceito tão caro às discussões em matéria comercial. Oscila-se, portanto, entre a análise crítica do processo de liberalização, levando-se em conta seus inerentes impactos, e a defesa de medidas liberalizantes no plano internacional, conformando um cenário no qual o Estado estaria necessariamente se “autoflagelando”, tanto ao se proteger do mercado quanto ao promover sua abertura.

Por fim, vale destacar a falta de clareza na definição do perfil de gestão estatal compatível com o modelo de desenvolvimento que se defende. Em algumas passagens dos RDHs, aponta-se para a necessidade de o Estado ter uma atuação incisiva no provimento de infraestrutura e alguns serviços básicos, no intuito de consolidar as bases necessárias ao desenvolvimento, além de caber ao Estado estruturar redes de proteção social capazes de proteger as populações vulneráveis dos impactos negativos das forças de mercado. Essa interpretação de um Estado atuante vai na contramão daquilo que se propõe em diversas outras passagens dos Relatórios, nas quais é promovida a figura do Estado regulador, de teor liberal, incumbido prioritariamente de estabelecer regras e instituições que permitam uma governança mais consolidada e preservem os benefícios advindos da competição privada nos mercados globais. Essa falta de uma maior definição nas proposições relativas ao perfil ideal de gestão pública reforça, necessariamente, a percepção de haver limitações importantes no projeto de desenvolvimento traçado pelo PNUD desde o início da década de 1990.

Considerações Finais

O exercício conduzido neste artigo, com base na análise detalhada de uma série de RDHs, pretendeu fornecer os subsídios para que fossem evidenciados os principais eixos do modelo de desenvolvimento veiculado através dessas publicações. A partir disso, e tendo como base a crítica pós-desenvolvimentista à imposição de um modelo ideal ocidental e etnocêntrico, foram expostas algumas das repercussões percebidas em matéria de incoerências entre a teoria e a prática do projeto de desenvolvimento do PNUD.

Os pontos levantados na seção anterior decorrem de uma série de fatores, desde a preponderância do modelo liberal de desenvolvimento norte-americano a partir da década de 1990, até o jogo de poder exercido historicamente no interior das organizações internacionais e seus reflexos sobre as discussões nelas conduzidas. Por outro lado, há que se considerar os impactos provocados pela emergência do pensamento pós-desenvolvimentista. Ao inaugurar uma discussão baseada no questionamento da própria noção de desenvolvimento e dos interesses por trás da narrativa construída até então, essa vertente foi protagonista no deslocamento do foco do debate. Como discutido, suas críticas incisivas ao caráter autoritário e tecnocrático do projeto de desenvolvimento iniciado no pós-II Guerra influenciaram, de maneira importante, a comunidade intelectual, como no caso da Abordagem das Capacidades proposta por Sen, a qual serviu de base para o conceito de Desenvolvimento Humano e Sustentável. No entanto, o entendimento de Amartya Sen do “desenvolvimento como liberdade” e o foco no indivíduo por ele proposto contribuíram para que fosse

relegada a um segundo plano, no projeto de desenvolvimento do PNUD, a necessidade de se conduzir reformas sistêmicas nos esforços de combate ao subdesenvolvimento.

A análise dos eixos do modelo de desenvolvimento proposto nos RDHs e das incongruências percebidas nos levam a concluir, em consonância com alguns dos argumentos pós-desenvolvimentistas apresentados, que a aplicação universal de um ideal de desenvolvimento que tem por referência um modelo eminentemente ocidental compromete o objetivo de superação da condição crônica de subdesenvolvimento. Assim, os RDHs, que surgiram como uma plataforma de contraponto ao corolário desenvolvimentista proposto pelo FMI e BIRD, mostraram-se como mais um veículo de uma concepção de desenvolvimento baseada em premissas semelhantes àquelas defendidas pela ortodoxia de Bretton Woods, apenas com um discurso mais sensível às questões ambientais e humanitárias. Não se pretende, contudo, colocar em questão todo um ideal dotado de uma mensagem importante, mas sim apontar para alguns elementos limitadores no processo de implementação do mesmo, com vistas a contribuir para uma agenda positiva de reavaliação e reforço da necessidade de se preservar o direito à autonomia e autodeterminação das comunidades contempladas pelas ações de promoção do desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- BOLZON, Andrea. O que é mesmo um Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH)?. **Nações Unidas no Brasil**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/artigo-o-que-e-mesmo-um-relatorio-de-desenvolvimento-humano-rdh-andrea-bolzon-coordenadora-do-rdh-pnud-brasil/>. Acesso em 20/03/2017.
- BOVÉ, J. Precisamos acabar com a ideologia do progresso. In: LLENA, C. et al. (org.). **Desfazer o desenvolvimento para refazer o mundo**. São Paulo: Ed. Cidade Nova, 2009.
- CLARK, D. A. Capability Approach. In: CLARK, D. A. (ed.). **The Elgar Companion to Development Studies**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006.
- ESCOBAR, A. **Encountering Development: The making and unmaking of the Third World**. New Jersey: Princeton University Press, 1995.
- FUKUDA-PARR, S. The human development paradigm: operationalizing Sen's ideas on capabilities. **Feminist Economics**, v.9, n. 2-3, p. 301-317, 2003.
- JOLLY, R. The UN and Development Thinking and Practice. **Forum for Development Studies**, n.1, p. 49-73, 2005.
- KIPPLER, C. Exploring Post-Development: Politics, the State and Emancipation. The question of alternatives. **POLIS Journal**, v. 3, p. 1-38, 2010.
- LATOUCHE, S. O desenvolvimento representa o problema e não o remédio para a mundialização. In: LLENA, C. et al. (org.). **Desfazer o desenvolvimento para refazer o mundo**. São Paulo: Ed. Cidade Nova, 2009.
- MACHADO, J. G. R. **O desenvolvimento econômico e as Nações Unidas: uma análise da atuação do PNUD no Brasil**. Dissertação de Mestrado em Economia Política, PUC/SP, 2007, 163 p.

- MACHADO, J. G. R.; PAMPLONA, J. B. A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. **Economia e Sociedade**, v. 17, n. 1 (32), p. 53-84, 2008.
- MATTHEWS, S. Post-Development theory and the question of alternatives: a view from Africa. **Third World Quarterly**, v. 25, n. 2, p. 373-384, 2004.
- RAPLEY, J. **Understanding Development: Theory and Practice in the Third World**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2007.
- SEN, A. Development as capability expansion. In: FUKUDA-PARR, S.; KUMAR, A. K. S. (ed.). **Readings in human development: concepts, measures and policies for a development paradigm**. New Delhi: Oxford University Press, 2003.
- UNDP. **Human Development Report 1990**. New York: Oxford University Press, 1990.
- UNDP. **Human Development Report 1991**. New York: Oxford University Press, 1991.
- UNDP. **Human Development Report 1992**. New York: Oxford University Press, 1992.
- UNDP. **Human Development Report 1993**. New York: Oxford University Press, 1993.
- UNDP. **Human Development Report 1996**. New York: Oxford University Press, 1996.
- UNDP. **Human Development Report 2001**. New York: Oxford University Press, 2001.
- UNDP. **Human Development Report 2002**. New York: Oxford University Press, 2002.
- UNDP. **Human Development Report 2003**. New York: Oxford University Press, 2003.
- UNDP. **Human Development Report 2010**. New York: Oxford University Press, 2010.
- UNDP. **Human Development Report 2013**. New York: Oxford University Press, 2013.
- ZAOUAL, H. Fim da ocidentalização do mundo? Do único ao múltiplo. In: LLENA, C. et al. **Desfazer o desenvolvimento para refazer o mundo**. São Paulo: Ed. Cidade Nova, 2009.
- ZIAI, A. **Exploring Post-Development: Theory and practice, problems and perspectives**. New York: Routledge, 2007.

*Recebido em 20 de novembro de 2018.
Aprovado em 21 de fevereiro de 2018.*

RESUMO

Este artigo é um desdobramento de uma pesquisa mais ampla conduzida no âmbito de uma dissertação de mestrado e se propõe enquanto um exercício de análise das principais estratégias apresentadas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em seus Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDHs), para a operacionalização da visão de desenvolvimento estruturada pela própria instituição. Tendo em vista a relevância das discussões sobre o desenvolvimento na agenda multilateral contemporânea, o artigo foi pensado no intuito de traçar um panorama do tratamento do tema no órgão de referência do sistema ONU e, a partir da análise sistemática de uma série histórica de RDHs, suscitar uma avaliação de possíveis pontos de atrito entre os princípios teóricos e conceituais que norteiam o discurso do Programa e os meios propostos nos Relatórios para a promoção de um desenvolvimento em bases humanas e sustentáveis. Os resultados apontam para a existência de alguns pontos limitadores à persecução do modelo de desenvolvimento proposto, abrangendo aspectos de diversas ordens, como o comprometimento da noção de country-ownership e a falta de clareza na definição do perfil de atuação estatal a ser preconizado, e tendo como pano de fundo a discussão levantada pelo pós-desenvolvimentismo.

Palavras-chave: Desenvolvimento Humano e Sustentável; PNUD; Relatórios de Desenvolvimento Humano.

ABSTRACT

This article is an unfolding of a more extensive research conducted as a master thesis and intends to propose an analysis of the main strategies presented by the United Nations Development Program (UNDP) in its annual Human Development Reports (HDRs) for the promotion of the development model structured by the Program itself. Given the relevance of the discussions related to development in the contemporary multilateral agenda, the article aims to offer an insight on the treatment given to this topic in the UNDP and, through a more extensive analysis of the HDRs, evaluate the existence of possible friction points between the theoretical and conceptual principles that shape the Program's discourse and the means advanced in the Reports to promote this ideal of a more human and sustainable development. The results point to the existence of a few limiting aspects encompassing different dimensions, such as the undermining of country-ownership and the lack of clarity in the definition of the preferable state profile, while presenting the critical insights offered by the post-development thinking.

Key-words: Human Sustainable Development; UNDP; Human Development Reports.

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)

LISTA DE PARECERISTAS (2018)

A Conjuntura Austral utiliza como forma de avaliação dos artigos recebidos o sistema de duplo cego, contando, para isso, com o apoio de pesquisadores, nacionais e internacionais, da área de Relações Internacionais. O volume 9 da revista (2018), contou com a participação dos seguintes avaliadores, a quem a revista é muito grata:

Agustina Marchetti	Fabian Domingues
Alana Gonçalves de Oliveira	Fabiano Pellin Mielniczuk
Anderson Matos Teixeira	Felipe Bernardo Estre
Andre Sanches Siqueira Campos	Felipe Camargo Gaiotto
Angelo Mattos	Felipe Ferreira de Oliveira Rocha
Augusto Leal Rinaldi	Ferreira Albanus
Bruna Rohr Reisdorfer	Flávio Rocha Oliveira
Bruna Toso de Alcântara	Guilherme Ferreira
Bruno Mariotto Jubran	Gustavo Henrique Feddersen
Cairo Junqueira	Gustavo Matiuzzi de Souza
Camila Feix Vidal	Hermes Moreira Jr.
Camila Toigo	Isabela Espíndola
Christopher Bahia Mendonça	Isaias de Moraes
Cleiton Ricardo Ziza	João Finazzi
Deisiane Viana de Santana Valdevino	José Alejandro Sebastian Barrios Diaz
Deywisson Ronaldo Oliveira de Souza	José Rolon
Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon	Klei Medeiros
Elany Almeida de Souza	Leandro Dias Conde
Elena de Oliveira Schuck	Leticia Simões
Emerson de Souza	Lucas Carames



CONJUNTURA AUSTRAL

journal of the global south

Luciane Moreira de Oliveira

Luisa Giannini Figueira

Luiz Eduardo Garcia da Silva

Mamadou Diallo

Marcos Antonio da Silva

Marrielle Maia Alves Ferreira

Matheus Felipe Silva Silva

Matheus Pereira

Natalia Nahas Calfat

Nathália Santos Veras

Patrícia Tambourgi

Pedro Brancher

Raul Cavedon Nunes

Rhaíssa Pagot

Rodrigo Augusto Duarte Amaral

Rubens de Siqueira Duarte

Samir Perrone de Miranda

Tamires Souza

Tatiana Leite Garcia

Thaís Vieira de Paula

Thauan Santos

Veronica Korber Gonçalves

Virgílio Caixeta Arraes

Vladimir Pinto Coelho Feijó