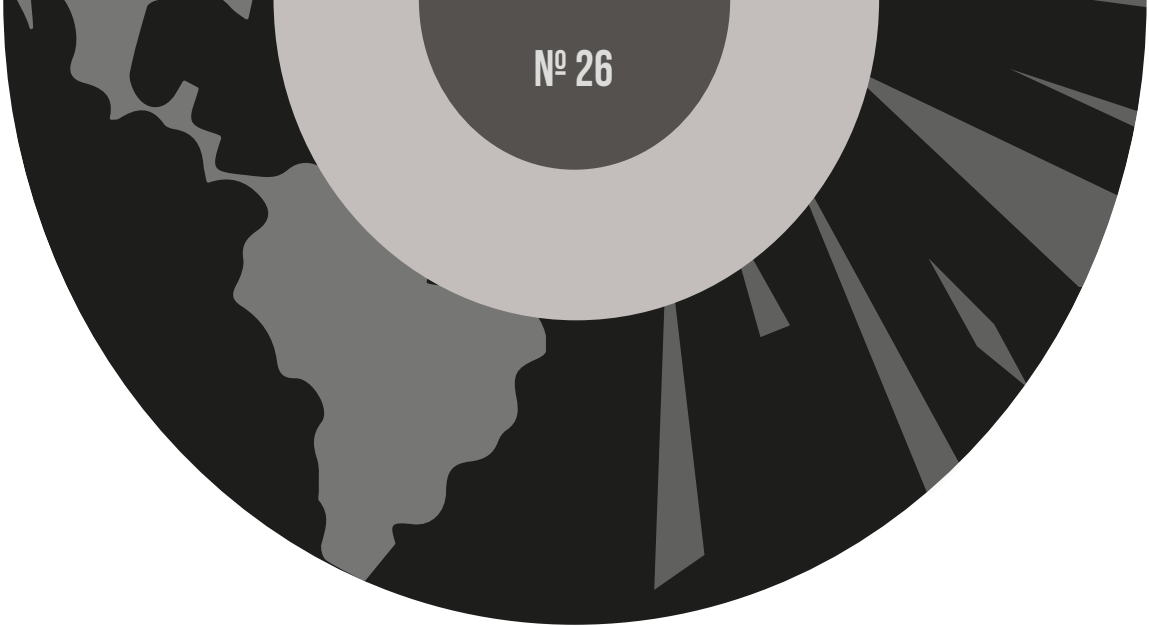




Nº 26

R E V I S T A
PERSPECTIVA

REFLEXÕES SOBRE A TEMÁTICA INTERNACIONAL

ISSN 1983-9707 ANO 14 JANEIRO/JUNHO 2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Carlos André Bulhões Mendes

FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Diretora: Maria de Lurdes Furno da Silva

CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Coordenadoria: Prof. Érico Esteves Duarte

CERI – CENTRO ESTUDANTIL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Coordenadores: Lucca Medeiros da Silva, João Pedro Gedoz, Carolina Müller Klug de Assis Moreira

EDITORA-CHEFE: Prof^a. Analúcia Danilevicz Pereira

CONSELHO EXECUTIVO: Bruna Queiroz Carvalho, Gerson Carlos Soares da Silva Filho, Isabela Marcon Ciceri, Júlia Käfer Migot, Matheus dos Santos e Silva, Thales Jéferson Rodrigues Schmitt, Thauane Medeiros da Silva

CONSELHO CONSULTIVO: Analúcia Danilevicz Pereira (UFRGS), André Luiz Reis da Silva (UFRGS), André Moreira Cunha (UFRGS), Antônio Carlos Lessa (UnB), Carlos Schmidt Arturi (UFRGS), Eduardo Filippi (UFRGS), Érico Duarte (UFRGS), Fábio Morosini (UFRGS), José Miguel Martins (UFRGS), Luiz Dario Teixeira Ribeiro (UFRGS), Marco Aurélio Cepik (UFRGS), Marianne Wiesebron (Universiteit Leiden – Holanda), Manuel Loff (Universidade do Porto – Portugal), Miryam Colacrai (UNR – Argentina), Paulo Gilberto Fagundes Visentini (UFRGS), Pedro Cezar Dutra Fonseca (UFRGS), Ricardo Antônio Silva Seitenfus (UFMS).
CONSELHO EDITORIAL: Ana Júlia Possamai (CEGOV/UFRGS), Cláudia Wasserman (UFRGS), Diego Rafael Canabarro, Enrique Serra Padrós (UFRGS), Igor Castellano (UFMS), Kamilla Rizzi (UNIPAMPA), Lucas Kerr de Oliveira (UNILA), Lucas Pereira Rezende (UFSC), Luiz Augusto Faria (UFRGS), Máira Baé Vieira (IFRS), Mamadou Alpha Diallo (UNILA), Marcos Aurélio Reis (UNISINOS), Rafael Balardim (UNIPAMPA), Rodrigo Perla Martins (FEEVALE), Sonia Ranincheski (UFRGS)

PARECERISTAS *ad-hoc*: Adriana Iop Bellintani (UFRGS), Alessandro Bruce Padilha (UFRGS), Ana Laura Anschau (UFRGS), Angélica Saraiva Szucko (UnB), Bruna Coelho Jaeger (UnLaSalle-RJ), Bruno Hendler (UFMS), Bruno Ferreira (UFBA), Bruno Magno (UFRGS), Camila Andrade (UFRGS), Cecília Pereira (UFRGS), Daniel Afonso da Silva (USP), Daniel Lorenzo Scandolaro (UnB), Fábio Queiroz (ESG), Izaura Rodrigues Nascimento (UEA), Jefferson Souza Fraga (UFMG), João Henrique Salles Jung (PUCRS), Leonardo Bacher Medeiros (UFRGS), Leonardo Marmontel Braga (UFRGS), Luis Haroldo Santos (UFRGS), Marcos Vinícius Mendes (UnB), Marielli Prestes Bittencourt (UFRGS), Marília Bernardes Closs (UERJ), Mariana Manfro da Silva Bonotto (UFRGS), Pedro Brites (Uniritter), Rafael da Paixão Lima (UFRGS), Renally Késsia Nascimento (UEPB), Tatiana Silveira Camacho (UFU), Vinícius Henrique Mallmann (UFRGS)

CAPA: Joana Machado e Júlia Käfer Migot

EDITORAÇÃO e DIAGRAMAÇÃO: Júlia Käfer Migot

APOIO: Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD/UFRGS) e Pró-Reitoria de Extensão (PROEXT).

Os materiais publicados na Revista *Perspectiva*: Reflexões sobre a Temática Internacional são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.

Os artigos assinalados refletem o ponto de vista de seus autores e não necessariamente a opinião dos editores desta revista.

Revista Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional

UFRGS – Faculdade de Ciências Econômicas
CERI – Centro Estudantil de Relações Internacionais

Av. João Pessoa, 52, Campus Centro, CEP 90040-000, Porto Alegre – RS – Brasil.

Email: revistaperspectivari@gmail.com

Telefone: (051) 3308-3311 ramal 3508

<https://seer.ufrgs.br/RevistaPerspectiva>

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Revista Perspectiva: reflexões sobre a temática internacional / Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Centro Estudantil de Relações Internacionais. Ano 14, n. 26 (jan./jun. 2021) – Porto Alegre: UFRGS/FCE/CERI, 2008 -

Semestral. ISSN 1983-9707.

1. Relações exteriores: Política. 2. Relações internacionais. 3. Política internacional. 4. Cooperação internacional. CDU 327

SUMÁRIO

EDITORIAL

ARTIGOS

Amazônia em Foco: Uma Análise das Políticas Brasileiras de Preservação da Região.....9
Camila Heineck Schwertner

Redes de Advocacy Transnacional na Amazônia: O Projeto Saúde e Alegria.....33
Samay Gomes Rocha Lima Santos

O Inimigo Comum – Reflexões sobre o Papel de Ameaças Imaginárias para a Articulação da Política Brasileira.....51
Douglas Welter Reichert

A Política Externa Brasileira para a Argentina: O Pacto ABC e a Dinâmica de Poder Regional.....68
Arthur Schneider Gregório
Clara Rodrigues Brundo
Júlia Käfer Migot
Raquel Abifadel Fernandes
Vinícius dos Santos Nardin

A Relação entre os Governos Brasileiro e Paraguai (1954-1973): Da Missão Militar Brasileira de Instrução no Paraguai ao Tratado de Itaipu.....85
Bruno Carlos Müller Neto
Laura Reis da Silveira
Luana Alonso Xavier de Miranda
Matheus Vasconcelos

O Tratado de Assunção e a Readequação do Parque Industrial Brasileiro.....106
Igor Estima Sardo
João Pedro Mascarello Funck
Matheus Bach

A Ingerência Estadunidense na Venezuela no Governo Trump.....128
Tauana de Freitas
Isadora Rabaiolli Fornari
Gabriela Elisa Henz Hammes

Sanções Econômicas no Governo Trump: O Uso do Dólar como Arma Política.....153
José Paulo Silva Ferreira

Chimérica: Entre a Cooperação e o Confronto Sino-Americano.....177
Gabriela Tamiris Rosa Corrêa

Entre a Autodeterminação e a Revolução Colorida: Uma Análise dos Protestos Tailandeses em 2020.....205
Júlia Silveira Pereira
Pietro Gomes Verdum

A África do Kiswahili: Um Estudo sobre a Influência Política da Linguagem...233
Catharina Martins Nobre

Avanços e Retrocessos na Última Década da Integração Regional Europeia.....249
Vitor Augusto Larrosa Hatje

Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: Novas Perspectivas para o Desenvolvimento Econômico.....271
Lucca Henrique Gustafson Rodrigues

ENTREVISTA

Entrevista com Nilton César Fernandes Cardoso sobre Segurança e Integração Regional na África.....297

SUMMARY

EDITORIAL

ARTICLES

Amazon under Discussion: An Analysis of Brazilian Conservation Policies for the Region.....9
Camila Heineck Schwertner

Transnational Advocacy Networks in the Amazon: Health and Happiness Project.....33
Samay Gomes Rocha Lima Santos

The Common Enemy – Reflections on the Role of Imaginary Threats to the Articulation of Brazilian Politics.....51
Douglas Welter Reichert

Brazilian Foreign Policy to Argentina: The ABC Pact and the Regional Power Dynamics.....68
Arthur Schneider Gregório
Clara Rodrigues Brundo
Júlia Käfer Migot
Raquel Abifadel Fernandes
Vinicius dos Santos Nardin

The Relation Between the Brazilian and Paraguayan Governments (1954-1973): From the Brazilian Military Mission of Instruction in Paraguay to the Treaty of Itaipu.....85
Bruno Carlos Müller Neto
Laura Reis da Silveira
Luana Alonso Xavier de Miranda
Matheus Vasconcelos

The Treaty of Asunción and the Refitting of the Brazilian Industrial Park.....	106
<i>Igor Estima Sardo</i>	
<i>João Pedro Mascarello Funck</i>	
<i>Matheus Bach</i>	

United States Interference in Venezuela under the Trump Administration.....	128
<i>Tauana de Freitas</i>	
<i>Isadora Rabaioffi Fornari</i>	
<i>Gabriela Elisa Henz Hammes</i>	

Economic Sanctions in the Trump Administration: The Use of the Dollar as a Political Weapon.....	153
<i>José Paulo Silva Ferreira</i>	

Chimérica: Between Cooperation and the Sino-American Confrontation....	177
<i>Gabriela Tamiris Rosa Corrêa</i>	

Between Self-Determination and the Color Revolution: An Analysis of Thai Protests in 2020.....	205
<i>Júlia Silveira Pereira</i>	
<i>Pietro Gomes Verdum</i>	

Kiswahili's Africa: A Study about Language's Political Influence.....	233
<i>Catharina Martins Nobre</i>	

Advances and Setbacks in the Last Decade of European Regional Integration...	249
<i>Vitor Augusto Larrosa Hatje</i>	

Sustainable Development Goals: New Perspectives on Economic Development.....	271
<i>Lucca Henrique Gustafson Rodrigues</i>	

INTERVIEW

Interview with Nilton César Fernandes Cardoso regarding Security and Regional Integration in Africa.....	297

Editorial

Mais de um ano após a Organização Mundial da Saúde ter declarado a pandemia de Covid-19, a necessidade de incentivar a pesquisa e a produção científica fica ainda mais evidente. É nesse sentido que a Revista Perspectiva, em sua 26ª edição, segue exercendo seu propósito de servir como veículo de divulgação de trabalhos acadêmicos de estudantes da graduação. Assim, a presente edição conta com treze artigos que abordam diversos temas relevantes para o estudo das Relações Internacionais, bem como uma entrevista exclusiva com o professor doutor Nilton César Fernandes Cardoso. Todos os artigos passaram por um processo de avaliação às cegas por professores(as) e/ou pós-graduandos(as), no intuito de garantir a qualidade acadêmica das publicações. Dessa maneira, a Revista Perspectiva, como periódico científico e projeto do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), pretende contribuir com a expansão da pesquisa e da extensão nas universidades públicas brasileiras.

Assim, esta edição torna públicos artigos de estudantes de diversos locais do Brasil e que tratam de variados temas, os quais perpassam tanto a realidade nacional quanto as conjunturas regional e internacional. No âmbito nacional, dois artigos abordam políticas e projetos relativos à Amazônia; outro ainda aborda políticas nacionais estudando o papel de ameaças imaginárias. No que tange à relação do Brasil com seus vizinhos latino-americanos, um artigo trata da relação com a Argentina, por meio do estudo do Pacto ABC, enquanto outros dois enfocam as relações com o Paraguai, abordando o Tratado de Itaipu e o Tratado de Assunção. No continente americano, dois artigos tratam dos Estados Unidos, o primeiro

abordando a ingerência na Venezuela e o segundo tratando das sanções econômicas no governo Trump.

A edição conta também com dois trabalhos que abordam o continente asiático: o primeiro estuda a cooperação e o confronto sino-americano; o segundo analisa os protestos tailandeses ocorridos em 2020. Além disso, outro artigo aborda a influência política do idioma Kiswahili no continente africano. No que se refere ao continente europeu, um trabalho analisa a integração regional europeia na última década. Somado a isso, um artigo aborda o desenvolvimento econômico por meio do estudo dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Finalmente, esta edição torna pública uma entrevista com o Prof. Dr. Nilton César Fernandes Cardoso, que atua no Programa de Mestrado em Relações Internacionais e Diplomacia Econômica (RIDE) e no curso de Relações Internacionais e Diplomacia da Universidade de Cabo Verde (UNICV). O tema escolhido para a entrevista desta edição foi Segurança e Integração Regional na África, no intuito de promover o entendimento e o debate sobre questões extremamente relevantes para o continente africano. Assim sendo, a 26ª edição do periódico dá continuidade ao seu propósito de viabilizar um espaço de divulgação de trabalhos e de incentivar a produção científica na graduação. Cada edição da Revista Perspectiva é possível graças à participação de vários(as) colaboradores(as), incluindo professores(as) e estudantes da pós-graduação e da graduação. Agradecemos imensamente a todos(as) que nos ajudaram a concretizar mais uma edição.

Conselho Executivo

Amazônia em Foco: Uma Análise das Políticas Brasileiras de Preservação da Região

Camila Heineck Schwertner¹

Resumo: O presente artigo busca analisar as políticas brasileiras de preservação da Amazônia, implementadas no período de 1995 a 2020, de modo a averiguar seu conteúdo. Intenta-se compreender a posição ocupada pela região no projeto de desenvolvimento nacional e, principalmente, delimitar se a gestão ambiental da Amazônia é uma política de Estado ou de governo. Argumenta-se, como hipótese de trabalho, que a Amazônia é vista, dentro do projeto nacional, sob uma ótica economicista e afastada do princípio da sustentabilidade, o que fragiliza as políticas de preservação e as impede de adquirirem o caráter de política de Estado. A hipótese foi averiguada mediante metodologia qualitativa, com revisão bibliográfica e análise de dados.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Políticas Públicas. Amazônia. Política de Estado. Política de Governo.

¹ Graduanda do sétimo semestre do curso de Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: camhschw@gmail.com.

1 Introdução

A Amazônia Internacional, ou Panamazônia, é a maior floresta tropical do mundo, ocupando um espaço de cerca de 7.000.000 km² que se estende ao longo de oito países – Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela, Guiana e Suriname –, além da Guiana Francesa, de domínio do Estado francês. O território brasileiro engloba aproximadamente 61% da Amazônia, o que contribui para entender porque o país recebe, em geral, um foco de atenção maior quando se analisam as dinâmicas da região. Historicamente, o espaço ocupado pela Amazônia se mostrou de difícil penetração e acesso por parte do Estado brasileiro, o que ensejou debates acerca da soberania nacional sobre o território e, também, pressões por parte da comunidade internacional, sob argumentos de que a Amazônia, por seu caráter transnacional e impacto global, deveria ser observada a partir de organismos também internacionais (MACEDO, 2020).

Esse cenário levou a iniciativas que visavam garantir maior presença estatal na região, bem como projetos de cooperação com os demais países da Panamazônia, como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), fundada em 1995 e assentada em ideais de desenvolvimento com soberania e sustentabilidade. Aliado a isso, aponta-se que as políticas públicas ambientais passaram a receber mais atenção, no caso brasileiro, também a partir dos anos 1990, juntamente com a ascensão do meio ambiente como um dos novos temas de relevância da agenda internacional pós-Guerra Fria. Desde então, políticas, instituições e órgãos foram desenvolvidos com vistas a diversos objetivos, como a preservação da biodiversidade, a proteção dos povos originários, a redução dos desmatamentos e a viabilização de um caminho sustentável. Apesar disso, os índices de desflorestação, dos anos 1995 até 2020, apresentaram valores bastante flutuantes, alcançando, no primeiro trimestre de 2020, níveis que já não eram verificados há mais de cinco anos. Além disso, permanecem problemas concernentes ao avanço exploratório da pecuária e da atividade madeireira, à grilagem de terra, e à expansão do monocultivo de soja e da mineração, questões que vêm adquirindo proporções maiores, com repercussões internacionais, a partir do governo de Jair Bolsonaro. As dinâmicas da região amazônica envolvem uma balança de poder com interesses diversos, abarcando setores e atores políticos e econômicos de grande relevância dentro do cenário brasileiro. Por tais motivos, é pertinente avaliar a eficácia das políticas públicas implementadas na

gestão ambiental da Amazônia, buscando compreender a posição, seja consolidada ou inconstante, que elas ocupam dentro do projeto de desenvolvimento do Brasil (FRANCHINI; VIOLA, 2019; MACEDO, 2020).

A originalidade desta abordagem está na tentativa de visualizar as políticas para a Amazônia sob uma ótica de práticas de Estado, mais estruturais, ou de governo, mais conjunturais, aliada ao papel exercido dentro das projeções de desenvolvimento nacional. De um ponto de vista acadêmico, uma análise da evolução e da eficácia das políticas públicas ambientais pode contribuir para o entendimento do contexto atual, elucidando se o que atualmente se verifica é um ponto fora da curva ou carrega semelhanças a práticas já desempenhadas previamente. Em termos de impacto social, debates em torno da Amazônia se encontram bastante em voga, tanto domesticamente quanto em organismos internacionais, e sua preservação afeta a todos. É essencial que as pessoas tenham acesso a esse tipo de informação e de análise, para que possam, também, avaliar criticamente as políticas implementadas para uma região de tamanha importância. Tratando-se da viabilidade, os dados e as informações analisados são de fácil acesso, disponibilizados por órgãos federais ou estaduais, ou coletados por Organizações não Governamentais (ONGs) e outros setores confiáveis da sociedade civil. A revisão bibliográfica é feita a partir de publicações conceituadas, também disponíveis na Internet ou em bibliotecas.

A partir do cenário apresentado, problematiza-se: as políticas brasileiras de preservação da Amazônia, datadas de 1995 a 2020, são políticas de Estado ou de governo? O objetivo geral desta pesquisa, portanto, é investigar o panorama de conservação ambiental brasileiro em busca de indicativos sobre o caráter das políticas públicas, de governo ou de Estado, sob o marco temporal definido de 1995 até as primeiras décadas dos anos 2000. Os objetivos específicos são: (a) comparar as políticas ambientais brasileiras dos governos observados dentro do período de tempo determinado; (b) compreender a posição que a preservação da Amazônia ocupa dentro do projeto de desenvolvimento nacional.

A hipótese de trabalho desenvolvida é a de que a gestão ambiental brasileira, quando voltada para a Amazônia, é marcada por uma base dorsal e discursiva semelhante ao longo do período analisado, baseada em um posicionamento público que reconhece a importância da região. Contudo, parte significativa das políticas são desenvolvidas em resposta a pressões internacionais, ou refletem a balança de poder

interna que, comumente, pende para o lado dos interesses ruralistas. Desse modo, as políticas ambientais não são elaboradas e abordadas sob uma ótica consolidada e integrada às demais áreas de políticas públicas, e existem de forma praticamente paralela ao projeto de desenvolvimento da nação brasileira, que, por sua vez, não é orientado em torno do princípio da sustentabilidade e, quando voltado para a Amazônia, a enxerga com um viés mais economicista. Essas questões dificultam a capacidade das ações de preservação da Amazônia de se tornarem práticas de Estado e políticas estáveis, fazendo com que elas adquiram um caráter mais flutuante e dependente do perfil do governo em questão. Por mais que a Amazônia seja uma questão de Estado, dada a sua relevância estrutural e histórica, a instabilidade das medidas voltadas à sua conservação apontam, todavia, para políticas de caráter de governo, ainda pouco consolidadas no tecido institucional brasileiro (FRANCHINI; VIOLA, 2019; MOURA, 2016).

Para atingir os objetivos apresentados, fez-se uso da metodologia qualitativa. As técnicas de pesquisa predominantes foram a revisão bibliográfica e a análise de dados, sobretudo referentes aos índices de desmatamento. O artigo é dividido internamente em três seções de desenvolvimento. Primeiramente, aprofunda-se o aporte teórico, apresentando um levantamento dos principais conceitos adotados pelo artigo, bem como faz-se um breve apanhado histórico das políticas brasileiras para o meio ambiente. A segunda seção realiza a comparação entre as políticas ambientais dos cinco governos vigentes desde 1995, quais sejam: Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), Dilma Rousseff (2011-agosto/2016), Michel Temer (agosto/2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-atual). Em seguida, é feita uma análise dos resultados, buscando avaliar o grau de eficácia geral das práticas desenvolvidas. Por fim, são traçadas algumas considerações finais, retomando os pontos principais do trabalho.

2 A Discussão Teórica sobre Políticas Públicas e o Surgimento de uma Política Ambiental no Brasil

Antes de prosseguir para as análises dos governos, cabe elucidar algumas questões teóricas e realizar um breve apanhado histórico. Aborda-se, nesse artigo, o conceito de política pública, compreendida como um conjunto de medidas implementadas, majoritariamente, pelo Estado, contemplando áreas da realidade

cotidiana e visando responder a demandas identificadas na sociedade civil ou por esta levantadas (LEROY, 2005; SUPERTI *et al.*, 2009). Com isso em mente, busca-se compreender a aplicação de políticas públicas ao quadro de gestão do meio ambiente, particularmente no que concerne à região Amazônica e às diversas dimensões de sua preservação.

Ao se pensar o surgimento da política ambiental brasileira, geralmente associado ao primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), é importante considerar que seu desenvolvimento esteve atrelado ao interesse estratégico pelos recursos naturais do país, vinculando-se diretamente ao projeto de industrialização nacional. Durante o regime militar (1964-1985), observou-se uma manutenção da prática exploratória, inclusive através da defesa, durante a Conferência de Estocolmo (1972)², de que o crescimento econômico deveria ser possibilitado a qualquer custo, posição que foi alvo amplo de críticas (MEDEIROS, 2015; MOURA, 2016). Essa pretensão, conforme aponta Superti *et al.* (2009, p. 13), “rendeu uma ampliação sem precedentes nos índices de devastação da floresta, invadida pela indústria madeireira, agropecuarista e mineradora”.

Os crescentes pareceres de desaprovação, provindos não somente de outros Estados, como também de organizações não-governamentais do movimento internacional ambientalista, situação à qual se somou o contexto multilateral de introdução da pauta de preservação ambiental na agenda mundial, pressionaram o governo brasileiro em direção ao desenvolvimento de uma estrutura institucional de políticas públicas voltadas ao meio ambiente³. Dentre os instrumentos desenvolvidos, cita-se, principalmente, a promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), estruturando um Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) cujo órgão executor seria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), medidas que tomaram forma ainda na década de 1980 (MOURA, 2016; SUPERTI *et al.*, 2009).

2 A Conferência de Estocolmo foi a primeira reunião das Nações Unidas que buscou tratar de assuntos pertinentes ao meio ambiente e sua preservação. À época, o Brasil encontrava-se sob o “Milagre Econômico”, período de forte crescimento econômico liderado pela indústria. Medidas de defesa do meio ambiente, portanto, eram retoricamente apresentadas como inibitórias desse fenômeno, além de denunciadas como uma estratégia dos países centrais para conter os países em desenvolvimento (SOUZA, 2005; SUPERTI *et al.*, 2009).

3 A pressão externa, segundo Ferreira (1998), foi, de fato, um dos principais catalisadores para o surgimento de políticas ambientais no Brasil. A criação do Ibama, por exemplo, se deu em meio a um crescimento significativo da incidência de incêndios na Amazônia, atraindo o julgamento internacional. O viés comparativamente mais ambientalista de Fernando Collor de Mello, por sua vez, inseriu-se dentro de uma tentativa de conquistar a opinião pública dos países europeus e estadunidense, dos quais Collor esperava receber investimentos estrangeiros necessários ao seu programa econômico.

O presente artigo faz uso das concepções de política de Estado e política de governo como ferramentas teóricas para análise da gestão ambiental brasileira, de modo que é relevante introduzir os conceitos tal como eles serão considerados no trabalho. Uma política de Estado é compreendida como uma prática de caráter mais estrutural, em contraste com uma política de governo, de aspecto conjuntural e relacionado com o perfil desenvolvido pela administração. Concebidas para o longo prazo, as políticas de Estado associam-se ao interesse nacional e ao tecido social da nação, constituindo objetivos estratégicos e centrais para o desenvolvimento do país e, por conseguinte, transcendendo a temporalidade de uma gestão ou de um órgão em particular. A política de governo, em contrapartida, expressa os desejos passageiros de uma administração específica, respondendo a desafios momentâneos e sem adquirir um grau estrutural de institucionalização alto. Muitas vezes, uma política de governo também é profundamente vinculada à figura do Executivo em questão – como do presidente, por exemplo –, podendo visar ao atendimento de promessas de campanha e à promoção de ganhos políticos e de apoio eleitoral (GUARDAMAGNA; CUETO, 2013; PEREIRA, 2018).

Tendo em mente a exposição acima, considera-se que o Estado desempenha um papel central nesse processo de institucionalização, ao ser figura-chave para que as políticas públicas de preservação ambiental sejam implementadas e geridas de modo bem-sucedido, direcionando-se para um caminho de longo prazo associado ao compromisso com a sustentabilidade⁴ (FERREIRA, 1998). É essencial, todavia, manter em mente que o Estado não é um bloco monolítico e homogêneo – suas ações refletem o resultado de um complexo jogo de poder, o qual parte da interação entre atores diversos e, por isso, conta com diferentes focos de pressão, projetos de desenvolvimento e interesses (FERREIRA, 1998; SUPERTI *et al.*, 2009). Essa situação comumente gera conflitos internos, que, em se tratando da Amazônia, expressam “não apenas uma luta material pelo uso dos recursos naturais da região, mas também disputas simbólicas em torno da significação destes recursos” (QUINTSLR; BOHRER; IRVING, 2011, p. 6).

⁴ No presente artigo, o conceito de sustentabilidade é entendido como “o princípio que fornece as bases sólidas para um estilo de desenvolvimento humano que preserve a qualidade de vida da espécie no planeta” (SOUSA, 2005, online). Diz respeito, em sua essência, à complexidade da interação entre o meio ambiente e as necessidades humanas, advogando por uma conduta que, ainda que não se oponha integralmente à utilização dos recursos naturais, busque garantir a sua continuidade e disponibilidade no longo prazo, de forma a não comprometer as gerações futuras (FEIL; SCHREIBER, 2017).

3 De Fernando Henrique Cardoso a Jair Bolsonaro: Políticas de Preservação da Amazônia

Finalizada a introdução de conceitos e realizado o apanhado histórico, a presente seção busca apresentar, ainda que de forma breve, as principais medidas implementadas para a preservação da Amazônia, nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. Busca-se trazer, predominantemente, informações relacionadas a instituições e programas desenvolvidos, à relação do governo com os demais setores de interesse na região, ao combate do desmatamento e de queimadas e, adicionalmente, a questões internacionais de relevância.

3.1 Fernando Henrique Cardoso (1995-2003)

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi promulgada a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998), beneficiando o Brasil com uma estrutura de direito penal ambiental. Urge mencionar, contudo, que, à época, FHC foi criticado por diversas organizações ambientalistas, dado o seu veto à introdução, na Legislação, de um artigo condenando e proibindo a execução de queimadas. O presidente justificou sua escolha alegando que as queimadas constituem uma atividade tradicional da agricultura brasileira, de modo que uma punição regularizada prejudicaria os agricultores. Nessa ocasião, sua atitude foi amplamente interpretada como uma concessão feita à bancada ruralista, buscando preservar os interesses do agronegócio (MOURA, 2016).

Estabeleceu-se, em 2000, o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza, o SNUC (Lei nº 9.985/2000), ao qual coube a tarefa de colaborar na melhor organização e estruturação das Unidades de Conservação (UCs) e dos instrumentos gerais de proteção, questões que, até então, encontravam-se dispersas ao longo de várias leis. No mesmo ano, também se deu início à segunda etapa do PNMA⁵, cuja atuação foi orientada a partir de duas linhas principais: a de garantir uma gestão integrada dos ativos ambientais, buscando promover a qualidade ambiental, e a de desenvolver institucionalmente os estados da região Amazônica.

5 O PNMA foi instituído nos anos 1980, conforme já mencionado, especificamente através da Lei nº 6.938/1981. Iniciou suas atividades em 1991, e é considerado o primeiro grande investimento do governo federal contemplando a área ambiental (MOURA, 2016).

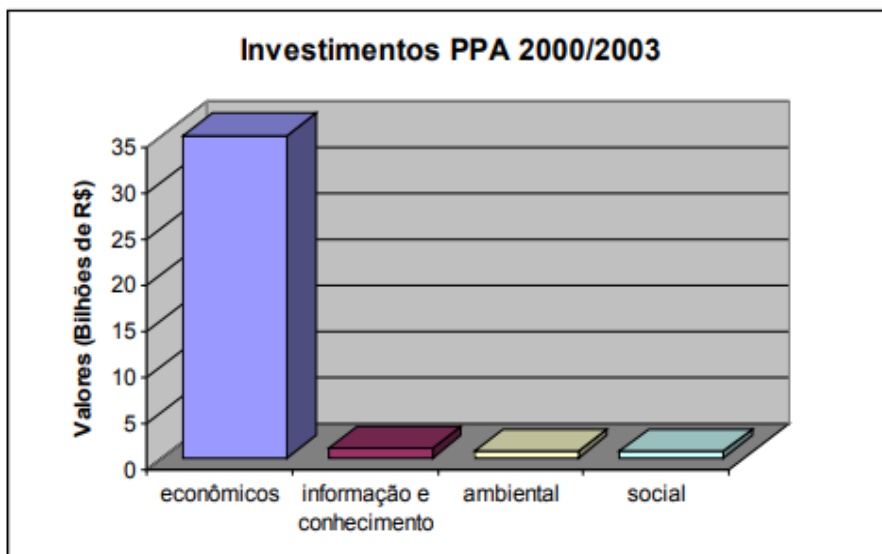
No âmbito internacional, destaca-se a realização da Conferência Ambiental Rio+10, na África do Sul, cujo principal foco deteve-se às questões de mudança climática e de fontes renováveis de energia (MOURA, 2016; SUPERTI *et al.*, 2009).

Em se tratando dos níveis de desmatamento, cabe ressaltar que o governo de FHC possui alguns dos índices mais altos da história recente do país: apenas o ano de 1995 correspondeu a 29.059 km² de área desmatada, e o valor total atingido durante o mandato de Cardoso ultrapassou os 178.600 km² (ARRAES; MARIANO; SIMONASSI, 2012; PRODES, 2020). Segundo D'Avila (2003), o aumento da desflorestação no período esteve relacionado, principalmente, à ampliação do território usado para o agronegócio na região, em um contexto de expansão da soja, do arroz e do gado.

Apesar do aparato legal e dos programas institucionais estabelecidos, portanto, a proteção garantida à região permaneceu frágil. Superti *et al.* (2009) atribui essa situação ao foco dado às políticas públicas desenvolvidas, que, de maneira geral, concentraram-se quase que exclusivamente no aspecto econômico, denotando menor atenção a questões de cunho social, cultural e, inclusive, ambiental, essenciais para a preservação dos recursos naturais e garantia da sustentabilidade a longo prazo. Esse cenário pode ser observado no gráfico abaixo, que apresenta os investimentos públicos projetados para a Amazônia, sob a ótica do Plano Plurianual⁶ de 2000-2003, conhecido como “Avança Brasil”.

6 O Plano Plurianual (PPA) é uma ferramenta de planejamento que apresenta “as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal” (CALMON; GUSSO, 2002, p. 9). Introduzido na Constituição de 1988, o PPA tem vigência de quatro anos e deve ser previamente aprovado pelo Congresso Nacional (CALMON; GUSSO, 2002).

Gráfico 1 – Relação de Investimentos do Plano Plurianual de 2000-2003



Fonte: Superti *et al.* (2009).

As políticas ambientais desenvolvidas por Cardoso, portanto, são consideradas pela literatura como incipientes, reflexo da institucionalização e articulação recentes. De acordo com Ferreira (1998), a abordagem de FHC não vinculou a política pública ambiental a uma necessária ótica social, privilegiando o crescimento econômico em um contexto de expansão da agropecuária, motivos pelos quais a balança de poder pendeu favoravelmente, em mais de uma ocasião, aos setores ruralistas. Em termos internacionais, contudo, é relevante considerar que o Brasil despontava, gradualmente, como um país comprometido com o debate sobre preservação ambiental e sustentabilidade.

3.2 Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011)

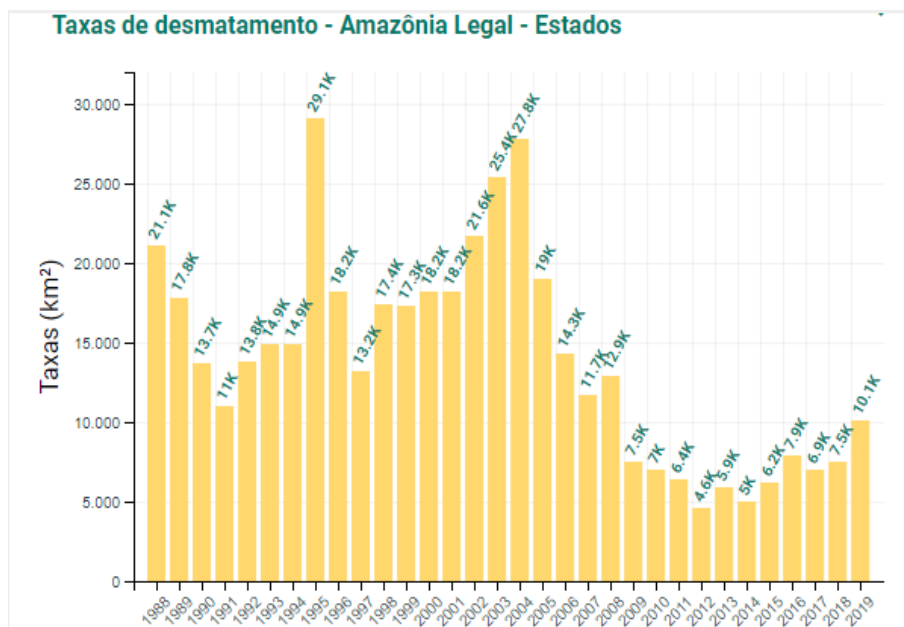
Na presidência de Lula, o Brasil consolidou uma posição internacional de potência emergente e articulada em defesa do meio ambiente, assumindo uma postura propositiva em conferências e assembleias multilaterais. Isso se deve, sobretudo, à exaltação discursiva do bom desempenho brasileiro na contenção do desmatamento e na redução das emissões de carbono, especialmente dentre os países em desenvolvimento. Franchini e Viola (2019), todavia, apontam que existe uma

substancial distância entre a narrativa nacional erigida, de Estado protagonista na defesa das pautas ambientais, e os efeitos percebidos na prática, ainda que o período contemplado seja, sim, de avanços que não devem ser ignorados.

De fato, da totalidade de área já desmatada na Amazônia Legal (cerca de 700.000 km²), aproximadamente 570.000 km² corresponde ao período de 1977 a 2004 – o ano de 2004, inclusive, apresenta um dos maiores valores já registrados, 27.800 km². A partir desse período, contudo, o ritmo da desflorestação passou a declinar, fato que pode ser atribuído ao aumento da fiscalização através de projetos federais, como o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm)⁷, criado em 2004, mas também a questões conjunturais econômicas, como a valorização do Real, que desestimulou as exportações de produtos primários agrícolas, bem como a diminuição internacional do preço da soja (CARVALHO; MAGALHÃES; DOMINGUES, 2016). O gráfico abaixo, desenvolvido pelo projeto PRODES do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), apresenta as variações nos níveis de desmatamento, sendo relevante, também, para as análises vindouras dos governos seguintes.

7 O PPCDAm constitui um exemplo de aplicação do “princípio de transversalidade” defendido pelo governo. Para a execução do Plano, contou-se com a ação conjunta de 13 ministros, que deveriam se mobilizar em consonância com as metas do programa. Houve, por exemplo, fiscalizações articuladas entre os Ministérios da Justiça, do Trabalho e do Meio Ambiente (KAGEYAMA; SANTOS, 2012).

Gráfico 2 – Taxas de Desmatamento da Amazônia Legal, de 1988 a 2019



Fonte: PRODES (2020).

Conforme apontado, percebe-se o declínio contínuo dos níveis de desmatamento após o ano de 2004, que apresentou valores elevados. Com vistas a ressaltar seu comprometimento com a pauta, Lula escolheu a senadora Marina Silva para compor o Ministério do Meio Ambiente (MMA), uma liderança conhecida na agenda ambiental. A proposta do governo era a de encontrar formas de dimensionar um desenvolvimento sustentável, que pudesse utilizar-se da imensa biodiversidade amazônica para propulsionar o crescimento econômico, de maneira responsável e em constante diálogo com o restante da sociedade civil (KAGEYAMA; SANTOS, 2012). Nesse sentido, aponta-se, por exemplo, a criação do Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que, ao ser fruto de um desmembramento do Ibama, passou a se responsabilizar pela administração das UCs por meio do SNUC, além de viabilizar projetos de pesquisa e de conservação (MOURA, 2016). Também se buscou o fortalecimento do SISNAMA, objetivando uma maior articulação entre os âmbitos federal, estadual e municipal, além do incentivo ao

chamado “princípio da transversalidade”, que visava à inserção do meio ambiente na agenda de todos os diferentes setores do Poder Público (KAGEYAMA; SANTOS, 2012).

A Amazônia, diferente de como fora, por tanto tempo, enxergada pelo Estado, já não era mais um vazio demográfico, e nela habitavam milhões de pessoas cujas atividades e sobrevivência dependiam intimamente da preservação da floresta e de sua biodiversidade. Por isso, para que as políticas públicas voltadas para a região fossem bem-sucedidas, seria essencial, também, uma articulação com a dimensão de inclusão e segurança social, o que se tentou atingir através do Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), o qual previa o compartilhamento das riquezas geradas pela biodiversidade e medidas de redução da pobreza (KAGEYAMA; SANTOS, 2012).

É importante pontuar que parte da literatura reconhece que, mesmo com essas medidas, ainda se podia apontar uma distância significativa entre os setores econômicos e políticos predominantes, de um lado, e as populações locais e tradicionais, de outro, discrepância que era ainda mais clara ao se considerar o peso da bancada ruralista no Congresso Nacional, pressionando pelos interesses do agronegócio e tendo suas demandas ouvidas para preservar a governabilidade. A esse cenário, muitas vezes marcado por disparidade entre discurso e prática, somava-se a dificuldade de viabilizar políticas públicas eficazes em um meio de interesses conservadores, fazendo com que Marina Silva acabasse por pedir desligamento de seu cargo em 2008, argumentando uma falta de sustentação estrutural às políticas ambientais, e fosse substituída pelo ambientalista Carlos Minc. Ainda que o período Lula tenha apresentado avanços na pauta ambiental, portanto, é perceptível a existência de pontos de atrito e de fragilidade, como a substancial resistência interna e a preponderância das concessões em nome da governabilidade (KAGEYAMA; SANTOS, 2012; LEROY, 2005; MOURA, 2016).

3.3 Dilma Rousseff (2011-agosto/2016)

Em termos de política internacional ambiental, o mandato de Dilma Rousseff foi marcado pela Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – a Rio+20, que ocorreu em 2012 e foi sediada pelo Brasil. Tendo sido

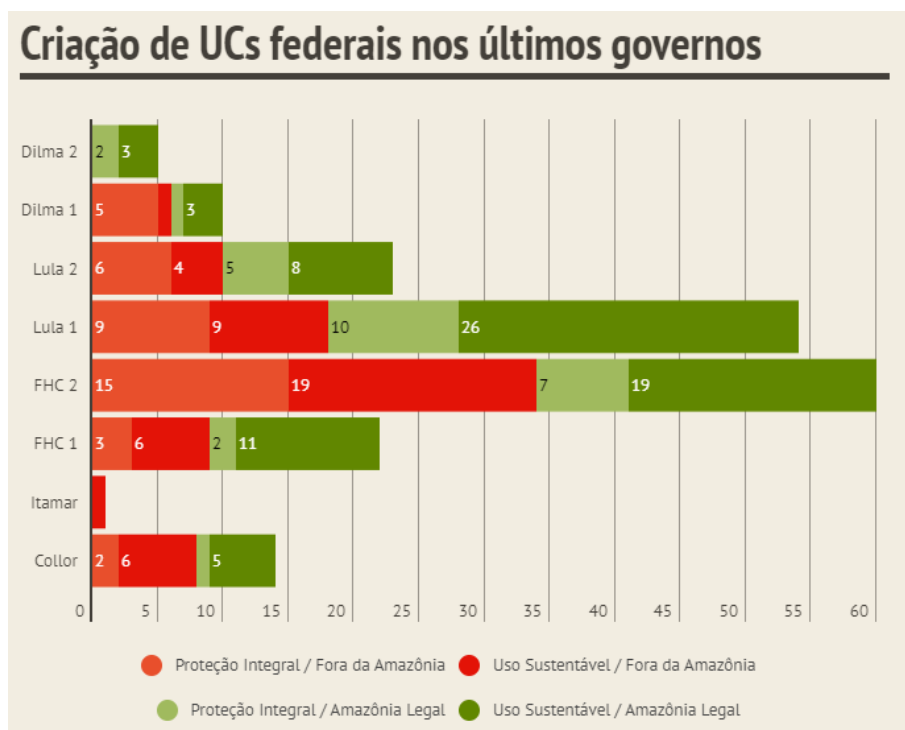
um dos maiores eventos já realizados pelas Nações Unidas, a conferência abordou diversos pontos, dentre os quais o Brasil contribuiu com um documento versando sobre os desafios do desenvolvimento sustentável (MOURA, 2016).

Tratando-se das políticas ambientais a nível doméstico, Rousseff buscou dar continuidade às linhas gerais do governo predecessor, embora tenha apresentado mais contradições e, também, encontrado um cenário de maior instabilidade política e de resistência por parte dos grupos de poder associados ao agronegócio e aos grandes proprietários de terra (ABRANCHES, 2013). Em um primeiro momento, um ponto positivo havia sido a manutenção da queda no desmatamento da Amazônia, que alcançou seu nível mais baixo em 2012 (4.600 km² de área desmatada). Ressalta-se, porém, que as taxas voltaram a crescer nos anos seguintes, embora não tenham retornado aos valores apresentados no início do governo Lula (PRODES, 2020).

Para Abranches (2013), a política ambiental de Dilma Rousseff estava “sitiada”, pois, em seu entorno, apresentavam-se projetos de crescimento econômico que não tomavam em consideração os impactos sociais e ambientais decorrentes de suas propostas, preocupados, principalmente, em garantir a retomada de dinamidade à economia brasileira. O autor destaca um processo de pressão sobre a floresta e as terras indígenas, consequência do planejamento de megaprojetos na região, como rodovias, hidrelétricas⁸ e iniciativas de mineração. Nesse sentido, Franchini e Viola (2019) também apontam a tendência de fossilização da matriz energética do país, o que foi de encontro às metas de redução nas emissões de carbono.

Em seu primeiro ano de governo, Dilma Rousseff não criou novas UCs, medida que foi amplamente criticada pelos setores ambientalistas. Em uma medida provisória, a presidente assinou a exclusão de 86 mil hectares de sete unidades de conservação na Amazônia, com o intuito de abrigar estrutura para as barragens nos rios Madeira e Tapajós. Até o final de seu mandato, o número de UCs foi ampliado para quinze, valor consideravelmente mais baixo que dos governos imediatamente anteriores. O gráfico abaixo apresenta a relação de criação de UCs, contendo dados, também, dos governos de Cardoso e de Lula (FURTADA; SPINDEL, 2016).

⁸ Cita-se, por exemplo, a construção da Usina de Belo Monte, erguida sem consulta prévia às populações tradicionais. A Hidrelétrica São Luiz do Tapajós também estava sob planejamento, mas teve seus documentos arquivados após substancial pressão por parte da sociedade civil (CHASE, 2019).

Gráfico 3 – Número de Criação de UCs Federais

Fonte: Furtada; Spindel (2016).

Outra ação do governo bastante criticada foi o aceite e a sanção à Lei Complementar nº 140, que diminuiu os poderes e a capacidade de atuação de órgãos federais, a exemplo do Ibama, levantando denúncias acerca da inércia e aparente subserviência apresentada pelo Ministério do Meio Ambiente (IMAZON, 2012). De modo geral, a política ambiental do governo de Dilma Rousseff reflete a complexidade do processo de tomada de decisão e o peso das pressões e interesses dos diversos atores envolvidos no jogo político, particularmente no caso de um chefe de Estado com problemas de governabilidade.

3.4 Michel Temer (agosto/2016-2018)

Com a deposição de Dilma Rousseff, o peemedebista Michel Temer assumiu a presidência e, embora seu mandato tenha sido curto e marcado pela crise política vigente, é possível fazer algumas considerações sobre o prosseguimento da pauta

ambiental. De início, aponta-se o apoio do país ao Acordo de Paris, ratificado pelo Brasil em setembro de 2016. O Acordo versa principalmente sobre o combate à mudança climática e, perante a comunidade internacional, a assinatura brasileira demonstrou a manutenção do discurso nacional de comprometimento com a agenda ambiental, ainda que de forma mais modesta do que em governos anteriores (BRASIL, 2016; FRANCHINI; VIOLA, 2019).

No âmbito doméstico, contudo, a administração de Temer sofreu duras críticas dos setores ambientalistas, cujas principais denúncias foram concernentes ao aprofundamento do processo de desflorestação na Amazônia e à aliança do governo com os setores de lobby ruralista, do agronegócio e da mineração. O presidente, dentre outras ações, sancionou medidas provisórias e decretos que flexibilizaram a obtenção de licenciamento ambiental, colocaram UCs sob risco de redução – em áreas já ameaçadas por conflitos fundiários – e facilitaram a anistia a grileiros na Amazônia. De maneira geral, o governo de Michel Temer, ainda que breve e transitório, contribuiu internamente para a precarização da estrutura de proteção da Amazônia, por mais que tenha existido o esforço de conservar uma imagem positiva e engajada na esfera internacional (BRANFORD, 2018; LAGO, 2017).

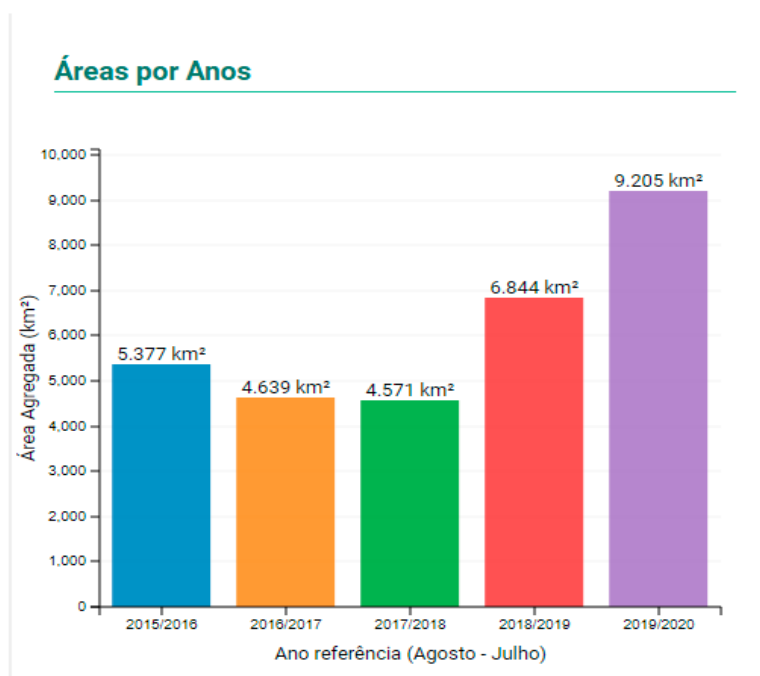
3.5 Jair Messias Bolsonaro (2019-atual)

Se a administração de Michel Temer significou uma manutenção, a proporções mais modestas, da narrativa brasileira – tanto interna quanto externa – de preservação do meio ambiente, a ascensão de Jair Bolsonaro à presidência marcou o rompimento drástico com esse discurso e com a agenda ambiental construída nos governos anteriores. A mudança do comportamento brasileiro, inclusive nos organismos multilaterais, levou a uma nova onda crescente de pressões e críticas providas da comunidade internacional, cujos efeitos ainda estão em construção, mas, de início, apontam para um retraimento governamental semelhante ao empreendido durante o regime militar, em que a discussão de pautas ambientais, especialmente se tratando da Amazônia, era vista sob uma ótica excludente de segurança nacional e ameaça à integridade territorial e à soberania do país (FRANCHINI; VIOLA, 2019; MACEDO, 2020).

Desde sua campanha eleitoral, Bolsonaro já demonstrava certa hostilidade à pauta e às políticas ambientais desenvolvidas em governos prévios, defendendo uma visão da Amazônia como, majoritariamente, um espaço de exploração econômica, tornando necessárias medidas de diminuição dos órgãos e estruturas de fiscalização. Após instalado, o governo seguiu por esse caminho de fato, sendo que atingiram dimensões globais as denúncias de queimadas ocorridas na Amazônia ao longo do segundo semestre de 2019. Segundo Macedo (2020), as ações de Bolsonaro enfraquecem as leis de proteção ambiental, que já se encontravam fragilizadas, e configuram uma ameaça às terras indígenas e à própria integridade e sobrevivência da Floresta Amazônica como a conhecemos.

Tratando-se especificamente da pauta do desmatamento, é notável a convivência do governo – tanto de Bolsonaro, quanto de seu Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles – frente ao avanço dos setores ligados ao agronegócio, de grandes proprietários e grileiros de terra, resultado prático do desmantelamento do sistema de fiscalização e preservação da Floresta. Calcula-se que, na transição do governo Temer para a gestão Bolsonaro, houve um crescimento de 50% nos níveis de desmatamento, que são, em ampla maioria, associados a algum tipo de irregularidade, como a ausência de autorização ou o avanço sobre áreas proibidas (como UCs ou terras indígenas). Já entre agosto de 2019 e julho de 2020, dados apontam para um aumento de 34% nos alertas de desmatamento, quando comparados com o mesmo período do ano anterior, além do mês de outubro ter registrado um desmatamento de 890 km², o maior resultado para este mês nos últimos dez anos (ESCOBAR, 2020; IMAZON, 2020). O gráfico a seguir explicita esse quadro.

Gráfico 4 – Variação da Área Desmatada no Período de Agosto a Julho



Fonte: Escobar (2020).

Ao avaliar a variação de área desmatada ao longo dos anos, concernente ao período de agosto a julho, percebe-se, portanto, o aumento significativo da desflorestação desde o princípio da administração de Bolsonaro. Na prática, a destruição acelerada da Amazônia é reflexo de um plano de governo que não se preocupa com a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais, particularmente em um contexto de desmantelamento dos sistemas regulatórios, avanço da grilagem de terras e invasão de territórios indígenas e unidades de conservação (ESCOBAR, 2020).

4 A Situação das Políticas Públicas Ambientais no Brasil

Antes que se prossiga para as considerações finais, é importante observar o que o levantamento feito na seção anterior pode informar sobre a condição da política ambiental no Brasil, em consonância com os objetivos trazidos pelo artigo.

Conforme apresentado previamente, o presente trabalho compreende uma política de Estado como aquela de caráter mais estrutural, indissociável do projeto nacional de desenvolvimento e que perpassa os diferentes governos, sendo que, concernente à implementação e internalização das políticas públicas, é fundamental a participação do Estado e seu diálogo articulado com os demais setores do Poder Público e da sociedade civil (FERREIRA, 1998; GUARDAMAGNA; CUETO, 2013).

Quando se observa o surgimento formal da problemática ambiental no Brasil, ainda no século XX, o entendimento dos dirigentes do país baseou-se em dois principais pressupostos: a primazia do crescimento econômico e a lógica dos preceitos de soberania e de segurança nacional, sendo, também, relevante o papel das pressões externas para o desenvolvimento de uma política ambiental propriamente dita (FERREIRA, 1998). Ao longo dos anos, esse cenário foi gradualmente alterado, cedendo espaço a um aporte jurídico e uma legislação ambiental bastante robustos, com a criação de diversos programas e instituições e, no âmbito internacional, uma participação cada vez mais ativa do Brasil nas proposições globais sobre meio ambiente. Existe, no entanto, uma discrepância entre o arcabouço jurídico e o discurso nacional, de um lado, e as práticas identificadas no cenário doméstico, de outro. Conforme dito por Superti *et al.*, (2009, p. 24), “muitas conquistas que se traduziram na forma de lei, [...] ainda carecem de materialização nos atos dos agentes do poder público”. Por conta disso, quando a política federal para a Amazônia é colocada sob análise, percebe-se uma série de contradições e de conflitos (FRANCHINI; VIOLA, 2019; QUINTSLR; BOHRER; IRVING, 2011).

A rápida retomada nos níveis de desmatamento, as frequentes concessões governamentais aos interesses da bancada ruralista, os níveis baixos de consulta à sociedade civil e o movimento de precarização dos mecanismos de fiscalização e de preservação da Floresta são todos fatores já presentes nas dinâmicas da gestão ambiental brasileira, porém intensificados a partir da administração de Jair Bolsonaro. Esse cenário demonstra a fragilidade das políticas públicas de preservação da Amazônia, não somente no que concerne a sua pouca eficácia e estagnação no curto prazo, como também, principalmente, a sua incapacidade de penetrar o tecido sociopolítico brasileiro e se estruturarem como práticas de Estado (MOURA, 2016; SOUSA, 2005).

Sousa (2005) defende que a política ambiental ideal é aquela que integra as múltiplas dimensões da dignidade e da vivência humanas em sociedade, o que inclui, para além do tradicionalmente tido como ambiental, também as óticas sociais, de saúde, políticas e econômicas. A questão ambiental, portanto, deve operar como um ponto nodal de discussão, em torno do qual o projeto de desenvolvimento é construído de maneira nacional e sustentável. Para a autora, isso não é, tampouco foi, verificável no Brasil, onde as políticas ambientais raramente são empregadas sob uma ótica integrada às demais áreas.

Por último, outro fator relevante, percebido ao longo da análise, concerne à prioridade concedida ao crescimento econômico durante a formulação do projeto nacional, sobrando pouco espaço para que a política ambiental crie raízes. A Amazônia, nesse sentido, é interpretada ora como uma região cuja biodiversidade deve ser preservada, ora como uma fonte inestimável de desenvolvimento econômico, o qual é alcançado através de atividades que, na maioria das vezes, são invasivas e prejudicam a floresta (QUINTSLR; BOHRER; IRVING, 2011). A política econômica brasileira, portanto, é orquestrada de maneira a fomentar o crescimento da economia a todo custo, de modo que o desenvolvimento nacional não é idealizado, desde sua base, considerando os aspectos de preservação do meio ambiente – consequentemente, as políticas ambientais são planejadas dentro de uma lógica não de preservação premeditada, mas de contenção de danos, e flutuam substancialmente de acordo com o perfil do governo em questão. Sob essas circunstâncias, é improvável que as políticas de preservação da Amazônia encontrem respaldo e sustentação fortes o suficiente para se tornarem práticas de Estado (FRANCHINI; VIOLA, 2019).

5 Considerações Finais

Este artigo debruçou-se sobre as políticas públicas brasileiras voltadas ao meio ambiente, particularmente à região amazônica, com o intuito de verificar a sua eficácia geral durante o período de 1995 a 2020. Buscou-se, em um primeiro momento, contextualizar o surgimento histórico da preocupação com a pauta ambiental no Brasil, sendo relevante destacar o papel das pressões internacionais nesse processo, bem como a gradual evolução brasileira, partindo de um retraimento

defensivo para uma participação ativa na construção de uma agenda para o meio ambiente.

Em seguida, deu-se início à análise das políticas ambientais implementadas pelos governos dentro do período observado, que foram os de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. Essencialmente, as informações levantadas versaram sobre a relação do governo com a comunidade internacional e, também, com os setores políticos internos, além de, tratando-se da Amazônia, abordarem instituições e programas desenvolvidos e os dados referentes aos níveis de desmatamento. De maneira geral, percebeu-se que, mesmo no caso de governos tradicionalmente associados a um programa ambiental bem-sucedido, como no caso da gestão de Lula, ainda foi possível apontar desgaste político e ineficácia de determinadas medidas, fatores associados ao peso do jogo de poder e da disputa de interesses conflitantes. Apesar de significativas disparidades, os governos de Cardoso a Temer mantiveram uma linha geral de ação, particularmente no que tange à participação brasileira em conferências multilaterais. A chegada de Jair Bolsonaro ao poder, contudo, desestabilizou profundamente essa ordem, ainda estando em evolução os efeitos reais dessa mudança.

Tendo em mente a comparação realizada, foi possível traçar uma série de ponderações, consoantes com a hipótese de trabalho desenvolvida no início deste artigo. Respeitante ao papel ocupado pela preservação da Amazônia no projeto de desenvolvimento nacional, considerou-se que este não é suficientemente significativo, posto que a economia política brasileira é elaborada visando, sobretudo, ao crescimento econômico. O desenvolvimento sustentável não é um princípio nodal do planejamento e, por isso, a região amazônica tende a ser abordada, com mais frequência, sob uma ótica economicista, de exploração descomedida, do que de preservação. Em relação à pergunta de pesquisa proposta pelo artigo, as políticas brasileiras de preservação da Amazônia, datadas de 1995 a 2020, são políticas de Estado ou de governo?, considera-se que o período contemplado apresentou uma série de conflitos internos e de abordagens que, ainda que reconhecessem a importância da região amazônica, diferiam significativamente de acordo com o perfil do governo em questão. Conclui-se, portanto, que a Amazônia é uma questão de Estado, dada a sua relevância estrutural e histórica, todavia as medidas voltadas

à sua preservação ainda são práticas de governo, dotadas de um perfil flutuante, pouco integrado às demais políticas públicas, e substancialmente afastado da sociedade civil.

Amazon under Discussion: An Analysis of Brazilian Conservation Policies for the Region

Abstract: This paper seeks to analyze Brazilian conservation policies for the Amazon rainforest, implemented from 1995 to 2020, in order to ascertain their effectiveness. This study also intends to understand where the region places in the national development strategy, as well as to determine whether the environmental management of the Amazon is a state or a government policy. As a working hypothesis, we argue that the Amazon is seen mainly under an economic light, detached from principles of sustainability, which weakens the conservation policies. The study was based on qualitative research methods, with bibliographic review and data analysis.

Keywords: Environment. Public policy. Amazon. State policy. Government policy.

Referências

ABRANCHES, Sérgio. A Política Ambiental Sitiada no Governo Federal. **O Globo**, 08 jan. 2013. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/ciencia/a-politica-ambiental-sitiada-no-governo-federal-7218302>. Acesso em: 19 nov. 2020.

ARRAES, Ronaldo de Albuquerque e; MARIANO, Francisca Zilania; SIMONASSI, Andrei Gomes. Causas do Desmatamento no Brasil e seu Ordenamento no Contexto Mundial. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 50, n. 1, p. 119-139, jan./mar. 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032012000100007. Acesso em: 17 nov. 2020.

BRANFORD, Sue. As políticas de desmatamento de Temer colocam em risco as metas de Paris, alertam cientistas. **Mongabay**, 19 set. 2018. Disponível em: <https://brasil.mongabay.com/2018/09/as-politicas-de-desmatamento-de-temer-colocam-em-risco-as-metas-de-paris-alertam-cientistas/>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Presidente ratifica Acordo de Paris. **Ministério do Meio Ambiente**, 09 set. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/noticia-acom-2016-09-1840>. Acesso em: 20 nov. 2020.

CALMON, Kátia Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur. A Experiência de Avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 25, p. 5-41, jun./dez. 2002. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/61>. Acesso em: 22 mar. 2021.

CARVALHO, Terciane Sabadini; MAGALHÃES, Aline Souza; DOMINGUES, Edson Paulo. Desmatamento e a Contribuição Econômica da Floresta na Amazônia. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 46, n. 2, p. 499-531, abr./jun. 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612016000200499&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 17 nov. 2020.

CHASE, Veronika Miranda. The Changing Face of Environmental Governance in the Brazilian Amazon: Indigenous and Traditional Peoples Promoting Norm Diffusion. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 62, n. 2, p. 1-20, set. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v62n2/1983-3121-rbpi-62-2-e008.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.

D'AVILA, Nilo. Desmatamento na Amazônia: O Novo Nome da Soja. **ComCiência: Revista Eletrônica de Jornalismo Científico**, out. 2003. Disponível em: <https://www.comciencia.br/dossies-1-72/reportagens/agronegocio/14.shtml>. Acesso em: 17 nov. 2020.

ESCOBAR, Herton. Desmatamento da Amazônia dispara de novo em 2020. **Jornal da USP**, 07 ago. 2020. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/desmatamento-da-amazonia-dispara-de-novo-em-2020/>. Acesso em: 16 nov. 2020.

FEIL, Alexandre André; SCHREIBER, Dusan. Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: desvendando as sobreposições e alcances de seus significados. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 667-681, jul./set. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cebape/v15n3/1679-3951-cebape-15-03-00667.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2021.

FERREIRA, Leila da Costa. **A Questão Ambiental: Sustentabilidade e Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 1998.

FRANCHINI, Matias Alejandro; VIOLA, Eduardo. Myths and Images in Global Climate Governance, Conceptualization and the Case of Brazil (1989 - 2019).

Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 62, n. 2, p. 1-21, set. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v62n2/1983-3121-rbpi-62-2-e005.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2020.

GUARDAMAGNA, Melina; CUETO, Walter José. Políticas de Estado en Democracia: la Relación Estado/Sociedad como Ámbito de Construcción de la Política. **Si Somos Americanos**: Revista de Estudios Transfronterizos, Santiago, v. 13, n. 2, p. 59-80, jul./dez. 2013. Disponível em: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-09482013000200004. Acesso em: 15 nov. 2020.

IMAZON. Sobre os Retrocessos Ambientais do Governo Dilma. **Imazon**, 06 mar. 2012. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/sobre-os-retrocessos-ambientais-do-governo-dilma/>. Acesso em: 19 nov. 2020.

IMAZON. Desmatamento na Amazônia é o Maior de Outubro dos Últimos Dez Anos. **Imazon**, 20 nov. 2020. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-e-o-maior-de-outubro-dos-ultimos-dez-anos/>. Acesso em: 20 nov. 2020.

FURTADA, Sílvia; SPINDEL, Marina. O que o governo Dilma fez (e não fez) pelas Unidades de Conservação?. **Instituto Socioambiental**, 07 jun. 2016. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-o-governo-dilma-fez-e-nao-fez-pelas-unidades-de-conservacao>. Acesso em: 19 nov. 2020.

KAGEYAMA, Paulo Y.; SANTOS, João Dagoberto dos. Aspectos da Política Ambiental nos Governos Lula. **Revista Faac**, Bauru, v. 1, n. 2, p. 179-192, out. 2011/mar. 2012. Disponível em: <https://www3.faac.unesp.br/revistafaac/index.php/revista/article/viewFile/67/31>. Acesso em: 18 nov. 2020.

LAGO, Paula. 9 retrocessos ambientalistas do governo Michel Temer. **Catraca Livre**, 02 ago. 2017. Disponível em: <https://catracalivre.com.br/cidadania/9-retrocessos-ambientais-do-governo-michel-temer/>. Acesso em: 20 nov. 2020.

LEROY, Jean-Pierre. Política Ambiental do Governo Lula para a Amazônia. **Rede Social de Justiça Social e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro, 14 out. 2005. Disponível em: https://fase.org.br/wp-content/uploads/2014/08/10_Pol_amb_gov_Lula_Amazonia.pdf. Acesso em: 16 nov. 2020.

MACEDO, Marcus Vinicius Aguiar. **A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e os seus 40 Anos de Existência**: Retrospectiva e Perspectivas como Ferramenta de Integração Regional para a Sustentabilidade Amazônica.

Orientador: Eduardo Ernesto Filippi. 2020. 576 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

MEDEIROS, Alexsandro M. Políticas Públicas para o Meio Ambiente. **Sabedoria Política**, 2015. Disponível em: <https://www.sabedoriapolitica.com.br/ci%C3%A9ncia-politica/politicas-publicas/meio-ambiente/>. Acesso em: 12 nov. 2020.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da Política Ambiental Federal no Brasil. In: MOURA, A. M. M. (org.). **Governança Ambiental no Brasil: Instituições, Atores e Políticas Públicas**. Brasília: Ipea, 2016. p. 13-43.

PEREIRA, Carlos Corredor. Política de Estado vs. Política de Gobierno. **La Opinión**, 8 jun. 2018. Disponível em: <https://www.laopinion.com.co/columna-de-opinion/politica-de-estado-vs-politica-de-gobierno-156017>. Acesso em: 15 nov. 2020.

PRODES. Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônia Brasileira por Satélite. **Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais**, 2020. Disponível em: http://terrabilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates. Acesso em: 18 nov. 2020.

QUINTSLR, Suyá; BOHRER, Cláudio Belmonte de Athayde; IRVING, Marta de Azevedo. Políticas Públicas para a Amazônia: Práticas e Representações em Disputa. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 13, n. 23, p. 5-16, jul. 2011. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/viewFile/1295/1236>. Acesso em: 15 nov. 2020.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. A Evolução da Política Ambiental no Brasil do Século XX. **Revista Achegas**, n. 26, nov./dez. 2005. Disponível em: http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana_sousa_26.htm. Acesso em: 15 nov. 2020.

SUPERTI, Eliane *et al.*. Políticas Públicas e Meio Ambiente: Reflexões Preliminares. **Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**, Macapá, n. 1, p. 5-27, 2009. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/planeta/article/view/57>. Acesso em: 15 nov. 2020.

Redes de Advocacy Transnacional na Amazônia: Projeto Saúde e Alegria

Samay Gomes Rocha Lima Santos¹

Resumo: Apresentando conceitos fundamentais no estudo da governança ambiental global, o presente artigo aborda a inserção da ONG Projeto Saúde e Alegria (PSA) em redes transnacionais. A iniciativa de atender populações ribeirinhas do Oeste do Pará obteve notoriedade ao ser levada para a arena internacional. Tal destaque possibilitou seu fortalecimento enquanto organização da sociedade civil local, que passou a ser financiada por instituições brasileiras e estrangeiras, em 1991. Na forma de estudo de caso, este trabalho tem o objetivo de contextualizar a trajetória de internacionalização do PSA sob a ótica de teorias consagradas no campo da governança global e das redes de ativismo transnacional.

Palavras-chave: Amazônia. Governança global. Redes. Rede de Advocacy Transnacional. Projeto Saúde e Alegria. Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns.

¹ Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: samay.rocha@gmail.com.

1 Introdução

O presente artigo é resultado de uma pesquisa de iniciação científica realizada no período entre 2018 e 2019, cujo intuito foi investigar a atuação de organismos da sociedade civil organizada na região do Oeste do Pará e suas conexões com entidades estrangeiras que apoiam o desenvolvimento sustentável da região amazônica. No formato de estudo de caso, o trabalho se orientou pela seguinte pergunta de pesquisa: “como organizações não governamentais, em especial o Projeto Saúde e Alegria, se utilizam das redes de *advocacy* transnacional para promover o desenvolvimento sustentável na Amazônia?”

O estudo evidencia que os processos de internacionalização da Amazônia não estão limitados à produção da cadeia internacional do agronegócio ou ao setor de infraestrutura e energia, que ameaçam constantemente a sua fauna e flora – a qual perdeu cerca de 29,5 milhões de hectares de vegetação nativa apenas neste século (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2019). O surgimento de entidades da sociedade civil em diversas frentes, sobretudo socioambientais, e suas coalizões sinalizam cada vez mais a presença de agentes defensores da preservação, em um espaço de disputa ideológica e territorial. Como sinalizado, elas corresponderiam a organizações que surgiram com o intuito de “[...] defender, discutir e difundir no espaço público valores, práticas e políticas ambientais de preservação do meio ambiente” (LIMA, 2016, p. 506).

Dessa forma, empresas, Organizações Internacionais (OI), Organizações Não Governamentais (ONGs) e outras instituições estabelecem redes em articulação com as próprias comunidades locais. Por sua vez, essas ONGs unem forças não apenas para o combate à mudança do clima, para a conservação da biodiversidade e para a manutenção dos modos de vida tradicionais de povos da floresta, mas também arrecadam recursos para atender direitos fundamentais das populações negligenciadas. No caso do Brasil, essas entidades foram capazes de projetar o tema socioambiental na agenda política nacional, estimulando a construção de leis, normas e instituições destinadas à preservação ambiental, formulação de políticas públicas, campanhas de conscientização e educação ambiental e, por fim, à elaboração do diagnóstico dos problemas prioritários (HERCULANO, 2000 *apud* LIMA, 2016).

Desde 1985, o Projeto Saúde e Alegria (PSA) atua em Santarém e em localidades próximas, e se mostra como um caso bem sucedido diante do grande alcance de influência doméstica e internacional por uma ONG. Esse caso constata que a articulação com atores que dispõem de um arcabouço institucional mais consolidado na arena internacional – e por sua vez mais recursos financeiros – tem sido eficiente para o empoderamento de organizações dentro das redes transnacionais. Assim, sob uma perspectiva do estudo das Relações Internacionais (RI) sobre um fenômeno local, este trabalho tem o intuito de traçar a relação da governança global com os papéis desempenhados pelo PSA e por suas parcerias em redes de *advocacy* transnacional² (KECK; SIKKINK, 1998).

Aplicou-se a metodologia baseada na análise exploratória e descritiva, que envolve um mapeamento conceitual sobre as teorias da governança global, através de revisão de literatura composta por livros, artigos científicos, dissertações, revistas e outros periódicos. Da mesma forma, o levantamento de dados sobre a organização se embasou nas informações constantes no *website* do PSA e no seu relatório anual de 2009.

2 Governança e Redes de Advocacy Transnacional

Esta seção visa introduzir os conceitos de governança global e redes de *advocacy* transnacional, apoiando-se na teoria do liberal institucionalismo das Relações Internacionais e na Análise do Jogo de Dois Níveis (PUTNAM, 1988). Ademais, por meio da contribuição de outros autores das RI, essa seção assinalará a relevância dos agentes transnacionais quando associados em redes, independentemente dos Estados.

2.1 Governança

O advento da globalização foi responsável por, dentre tantos outros efeitos, transformar institucionalmente os meios de exercício de poder, seja ele sobre questões econômicas, políticas, sociais, culturais ou ambientais. Resultado de inúmeros processos de desterritorialização, a era globalizada tem como uma de suas características principais o aumento da interdependência dos países, referente

² No original: Transnational Advocacy Networks.

à expectativa de efeitos recíprocos no sistema internacional, tanto entre os Estados quanto entre novos atores (NYE, 2003 *apud* RODRIGUES, 2014).

Da mesma maneira, a teoria da interdependência complexa, apresentada por Robert Keohane e Joseph Nye em meados da década de 1970, fundamenta teoricamente a inclusão de atores não-estatais na área das Relações Internacionais. Uma vez postulado que os Estados não são os únicos protagonistas do sistema e os instrumentos dominantes na política mundial se referem à cooperação econômica e às instituições internacionais, abre-se espaço para debates acerca do papel de atores comumente ignorados, relacionando-os às agendas emergentes (KEOHANE; NYE, 1988, p. 264).

De acordo com Izaure Nascimento (2011), a complexificação dessa política se dá através de um ambiente cujas influências – principalmente políticas e econômicas – se relacionam em hierarquias diversas. Nesse sentido, cada uma dessas estruturas hierárquicas representa uma área temática, que dispõe sobre uma categoria de agenda. Relaciona-se a essa classificação a pauta ambiental que, dado seu caráter abrangente, demanda cada vez mais o compartilhamento de responsabilidade entre diversos atores (NASCIMENTO, 2011).

O fenômeno da governança se refere às “[...] atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas, e não dependem necessariamente do poder de coação para que sejam aceitas e vençam resistências” (ROSENAU, 2000, p. 15). Isso significa que, por meio da governança, é possível produzir resultados sem a necessidade da força coercitiva dos Estados e, a partir da influência da ótica liberal-institucionalista, há a articulação de Organizações Internacionais, corporações multinacionais, comunidades epistêmicas e Organizações Não Governamentais transnacionais na política mundial (GONÇALVES; INOUE, 2017).

Nota-se que a concepção de governança global se aproxima da lógica do “Jogo de Dois Níveis”, de Robert Putnam (1988). Isso quer dizer que a governança se distancia de uma distinção clara entre as políticas doméstica e internacional nas Relações Internacionais. Putnam (1988) reconhece que clivagens domésticas podem fomentar a cooperação internacional e, para tanto, determina que nem o nível doméstico, nem o internacional podem ser ignorados enquanto os países

permanecem interdependentes. Para ele, o primeiro nível seria composto por grupos domésticos, que alcançam seus interesses pressionando o governo a adotar políticas favoráveis. Já o segundo, representaria governos nacionais que buscam maximizar sua própria habilidade de satisfazer pressões internas e, em simultâneo, diminuem as consequências adversas para seus desenvolvimentos no ambiente externo (PUTNAM, 1988).

Se por um lado a lógica do “Jogo de Dois Níveis” tem uma percepção que alia as conjunturas sistêmica e doméstica, por outro, ignora as esferas que existem para além dos Estados e dos grupos de pressão. Nesse sentido, Deborah Avant, Martha Finnemore e Susan Sell (2010, p. 2, tradução nossa) destacam que “teorias de Relações Internacionais que focam apenas nos Estados são pobremente equipadas para compreender o caleidoscópio de atividades realizadas por um vasto grupo de agentes”³. Ademais, uma das tentativas dos estudos sobre a governança global é legitimar “novos espaços de decisão” em detrimento dos tradicionais, os quais muitas vezes não possuem instrumentos de garantia da participação democrática (GONÇALVES; INOUE, 2017).

A abordagem tradicional de governança global diz respeito a um conjunto de esforços institucionalizados, em certo nível, em relação às agendas e suas interseções, dando ênfase nos processos políticos (GONÇALVES; INOUE, 2017). Nesse sentido, Finkelstein (1995, p. 368 *apud* GONÇALVES; INOUE, 2017, p. 34-35) define governança global como “qualquer atividade deliberada para ‘controlar’ ou influenciar alguém que ocorre na arena ocupada por nações ou, ocorrendo em outros níveis, os projetos influenciam nessa arena”. Entretanto, essa perspectiva se apresenta de forma simplória ao sintetizar o conceito de governança como semelhante a qualquer governo sem autoridade soberana, ao que se opõe James Rosenau (2000). Por sua vez, ele delimita que o “[...] governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas [...]” (ROSENAU, 2000, p. 15).

Por outro lado, para Oran Young (2000 *apud* GONÇALVES; INOUE, 2017, p. 35), a “governança prescinde [necessariamente] da criação de organizações”, e, para isso, envolveria “o compartilhamento de interesses, estabelecimento

³ No original: “International relations theories that focus only on states are poorly equipped to understand this kaleidoscope of activity by such a wide range of agents” (AVANT; FINNEMORE; SELL, 2010, p. 2).

de procedimentos de tomada de decisão, regras e atividades” de modo a contribuir para a definição de práticas sociais (GONÇALVES; INOUE, 2017). Apesar dos diferentes enfoques, Verônica Gonçalves e Cristina Inoue (2017, p. 36) destacam que governança global se refere a um conjunto de “regras do jogo”, concernentes a instituições e diretrizes acerca de um dado tema inter e transfronteira, quanto a sua repercussão multinível.

Em tais instituições, os atores têm a responsabilidade de estabelecer agendas, instituições e de definir, influenciar e “fazer” política no âmbito global, o que não exige que eles sejam reconhecidos como autoridades formais. Apesar de não haver a necessidade de compreenderem a unicidade e a racionalidade dos atores envolvidos (INOUE; PRADO, 2007 *apud* GONÇALVES; INOUE, 2017), para fazer parte do processo de governança, cada um desses agentes deve reconhecer a existência do processo, além de serem reconhecidos como participantes pelos demais atores (GONÇALVES; INOUE, 2017).

O seu caráter abrangente do processo de governança global o leva a se comprometer com os diferentes níveis dos processos políticos, sejam eles locais ou regionais, subnacionais ou nacionais, microrregionais ou globais (DINGWERTH; PATTBURG, 2006 *apud* GONÇALVES; INOUE, 2017). Essa dinâmica contribuiria assim para impedir a formação de uma hierarquia entre as esferas políticas nacionais e transnacionais. Em conformidade, para autores como Dingwerth e Pattberg (2009 *apud* GONÇALVES; INOUE, 2017), outro motivo que dificulta o estabelecimento dessa hierarquia é a diversidade dos outros grupos que compõem a governança, além dos atores formais.

Ainda, a organização não hierárquica desses grupos também se deve ao reconhecimento distinto que cada ator possui dentro das relações entre os “governadores globais” (AVANT; FINNEMORE; SELL, 2010, p. 2). Esses governadores, ou seja, agentes da governança global, consistem em “autoridades que exercem poder para além das fronteiras com o propósito de afetar a política”⁴ (AVANT; FINNEMORE; SELL, 2010, p. 2, tradução nossa) e, para tanto, criam questões, formulam agendas, estabelecem e implementam regras e avaliam seus resultados. Dentro de tais processos,

4 No original: “authorities who exercise power across borders for purposes of affecting policy” (AVANT; FINNEMORE; SELL, 2010, p. 2).

a expertise pode impulsionar as associações profissionais a princípio, induzindo outros atores a aceitar suas propostas políticas. Organizações de *advocacy* costumam apelar para os princípios morais para obter autoridade e conquistar seguidores. As corporações às vezes ganham autoridade porque os outros as percebem como capazes de alcançar resultados (AVANT; FINNEMORE; SELL, 2010, p. 2, tradução nossa)⁵.

Todavia, Rosenau (2000) defende que a governança global se constrói a partir de mecanismos formais e informais, hierárquicos e não hierárquicos. Assim, a governança corresponderia a uma estrutura mais complexa, que acomoda, ao mesmo tempo, diferentes centros de tomada de decisão, os quais podem ter relações de competitividade ou de cooperação. É nesse viés que Elinor Ostrom (2005) propõe o conceito da policentricidade, em que as múltiplas unidades de tomada de decisão têm algum grau de autonomia e estão sobrepostas umas às outras em vários níveis jurisdicionais, como o local, o estadual e o federal (CARLISLE; GRUBY, 2019).

A abordagem policêntrica de Ostrom (2005) observa a necessidade de estruturas de governança específicas para problemas específicos. Ao focar na localidade, estabelece como uma de suas premissas a interligação e a cooperação dos diferentes centros. Dentre as contribuições dessa visão está a garantia de uma maior capacidade de gerenciamento dos atores locais, uma maior autonomia dos grupos e, em especial, o reconhecimento da interdependência entre comunidades locais (GONÇALVES; INOUE, 2017).

Para Marshall (2009 *apud* CARLISLE; GRUBY, 2019), a policentricidade tem sido associada a um melhor acesso aos conhecimentos locais e à melhoria da transmissão de informações, devida à sobreposição dos canais de tomada de decisão. Tal arquitetura seria responsável pelo aumento da capacidade de gerenciamento adaptativo na governança global e, conseqüentemente, ao reconhecimento das comunidades locais como atores relevantes na elaboração de estratégias e políticas ambientais (GONÇALVES; INOUE, 2017). Tendo em vista essas considerações, a ideia da policentricidade se faz indispensável para a análise do caso que será trabalhado nas próximas seções deste artigo, à medida que se mostra como a mais adequada para ajudar a entender o papel das organizações locais.

⁵ No original: "Expertise might propel professional associations to the fore, inducing other actors to accept their policy proposals. Advocacy organizations often appeal to moral principles to gain authority and followers. Corporations sometimes gain authority because others perceive them as capable of achieving results" (AVANT; FINNEMORE; SELL, 2010, p. 2).

2.2 Redes Transnacionais

Há certa dificuldade de parte dos estudiosos das RI pensarem em outros “governadores globais” para além do Estado, dada a sua consagrada autoridade soberana no âmbito doméstico e sua legitimidade no sistema internacional (AVANT; FINNEMORE; SELL, 2010). Todavia, o que se manifesta como novo no contexto da globalização é o fato de setores que influenciam as forças estatais estarem se desterritorializando por meio da formação de redes e alianças de diversos níveis independentemente das fronteiras nacionais (GONÇALVES; INOUE, 2017). Para as autoras Verônica Gonçalves e Cristina Inoue (2017, p. 37), “[...] essas redes e alianças teriam, em determinados momentos e em relação a determinados temas, mais influência que muitos dos Estados”.

Relações transnacionais são definidas como “interações regulares através das fronteiras nacionais quando um ator é um agente não estatal” (RISSE-KAPPEN, 2002, p. 256 *apud* NASCIMENTO, 2011, p. 42). Ademais, em determinadas agendas, elas representam uma forma privilegiada de atuação de atores não governamentais que buscam influenciar as políticas domésticas, internacional e global (KECK; SIKKINK, 1998). Betsill e Bulkeley (2004) afirmam que as redes transnacionais e as instituições que operam simultaneamente em múltiplas escalas são primordiais para os processos de interesse e a criação de normas entre atores estatais e não-estatais, pois um de seus propósitos é mobilizar informação, conhecimento e valores para integrar as novas concepções de fenômenos ambientais na visão de mundo de atores públicos e privados.

Betsill e Bulkeley (2004) observam que, na área das Relações Internacionais, são destacadas três formas genéricas de redes transnacionais e suas contribuições para a governança ambiental global: as comunidades epistêmicas, as coalizões de *advocacy* transnacional⁶ e a sociedade civil global. Para os fins da pesquisa proposta no presente artigo, uma maior atenção será dada às redes de *advocacy* transnacional.

As comunidades epistêmicas ganham influência por meio de regimes internacionais em virtude de suas reivindicações de conhecimento que dispõem de autoridade, e capacidade para criar consenso científico acerca de um dado assunto, em torno do qual formuladores de políticas se viram sob condições de incerteza

⁶ *Transnational Advocacy Networks* (KECK; SIKKINK, 1998).

(HAAS, 1990). Já a sociedade civil global corresponde à abordagem na qual os estudiosos começaram a examinar o papel das redes de forma mais radical, de modo que se afastam das análises centradas no Estado para considerar a multiplicidade de atores e instituições que influenciam nas questões ambientais globais em diferentes escalas (BETSILL; BULKELEY, 2004).

Por sua vez, o conceito de rede de *advocacy* transnacional, apresentado por Margaret Keck e Kathryn Sikkink (1998), constitui uma perspectiva alternativa acerca da articulação de entes não governamentais. Entende-se o termo “*advocacy*” como o conceito apresentado por Marlene Libardoni (2000, p. 208), a qual define:

[...] *advocacy* tem um significado mais amplo, denotando iniciativas de incidência ou pressão política, de promoção e defesa de uma causa e/ou interesse, e de articulações mobilizadas por organizações da sociedade civil com o objetivo de dar maior visibilidade a determinadas temáticas ou questões no debate público e influenciar políticas visando à transformação da sociedade (LIBARDONI, 2000, p. 208).

Motivadas pela defesa dessas causas, surgem redes compostas por atores estatais e não estatais, que compartilham valores, possuem discursos em comum e realizam intercâmbios de informações e serviços (KECK; SIKKINK, 1998). Por sua vez, “as redes de *advocacy* transnacional se fortalecem: quando atores domésticos encontram barreiras para influenciar Estados-nação e recorrem a organizações não governamentais internacionais ou a outros Estados em busca de apoio [...]”⁷ (KECK; SIKKINK, 1998, p. 12-16 *apud* BETSILL; BULKELEY, 2004, p. 474, tradução nossa).

Como Keck e Sikkink (1998, p. 95, tradução nossa) sugerem, as redes de *advocacy* transnacional “[...] devem usar o poder de suas informações, ideias e estratégias para alterar os contextos de informação e valor através dos quais os Estados formulam políticas”⁸, pois muitas vezes essas redes ainda não possuem muita força em espaços institucionais. Dessa forma, as estratégias encontradas são a coação dos Estados para se adequarem a compromissos internacionais, o levantamento de recursos materiais por meio de processos de sanção e de constrangimento e a

7 No original: “TAN are forged when: domestic actors find their influence over nation-states blocked, and turn to international nongovernmental organizations or other nationstates for support [...]” (KECK; SIKKINK, 1998, p. 12-16 *apud* BETSILL; BULKELEY, 2004, p. 474).

8 No original: “[...] they must use the power of their information, ideas and strategies to alter the information and value context within which states make policies” (KECK; SIKKINK, 1998, p. 95).

persuasão de outros atores pelo jogo de informações sobre o quadro de determinado problema diretamente ligado à figura estatal (BETSILL; BULKELEY, 2004).

3 Projeto Saúde e Alegria e Redes de *Advocacy* Transnacional

Reconhecido como uma das iniciativas de promoção e defesa de causas, o Projeto Saúde e Alegria identificou no *advocacy* transnacional a oportunidade de promoção e de defesa dos direitos fundamentais das comunidades assistidas “[...] como um processo de mudança e transformação social [...]” (LIBARDONI, 2000, p. 209). Por meio de sua ação direcionada, o projeto desenvolve as estratégias de caráter global da rede de *advocacy* transnacional em âmbito micro, traduzindo-a para a realidade local. Assim, a presente seção tem o intuito de traçar a trajetória do Projeto Saúde e Alegria desde o seu surgimento e o seu plano de atuação até os dias atuais, reiterando o papel-chave que a ONG desempenha para o desenvolvimento sustentável da região.

3.1 O Projeto Saúde e Alegria

Em 1983, o médico sanitарista Eugênio Scannavino havia sido contratado pela Prefeitura de Santarém (PA) para prestar serviços de assistência à saúde das comunidades ribeirinhas, contudo, após dois anos, as atividades foram suspensas em razão do término do mandato municipal vigente. A partir de então, Scannavino passou a atuar de maneira independente e com recursos próprios, dando origem ao Projeto Saúde e Alegria. Assistindo populações dos municípios de Santarém, Belterra e Aveiro, localizados na região do oeste do Pará, a maior parte do trabalho do PSA tem se concentrado nas comunidades que vivem na área da Reserva Extrativista (Resex) Tapajós-Arapiuns, na Floresta Amazônica (CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS DE PROMOÇÃO SOCIAL E AMBIENTAL, 2009).

A Resex Tapajós-Arapiuns é uma das maiores Unidades de Conservação (UC) do Brasil e também é a mais populosa, com cerca de 23 mil habitantes, divididos em 72 comunidades (PENA; HENRIQUES, 2015). Esses grupos são resultantes de antigas vilas de missões religiosas e de aldeias indígenas, que ao longo do tempo se misturaram com migrantes de diferentes origens. Seu estilo de

vida tradicional é baseado na prática do extrativismo, na agricultura familiar e na tradição oral de transmissão de saberes que “[...] explicam seus cuidados com a natureza e sua luta pelo território” (PENA; HENRIQUES, 2015, p. 11). Dada a grande distância entre essa região e os centros urbanos, o difícil acesso à reserva por vias fluviais é também uma barreira para o amparo de políticas públicas municipais aos habitantes, que muitas vezes são negligenciados pelos governos locais (PENA; HENRIQUES, 2015).

Como uma resposta da sociedade civil para a ausência de políticas públicas locais, estaduais e federais, em 1985 surge o Projeto Saúde e Alegria. Define-se como uma entidade civil sem fins lucrativos que “atua na Amazônia com o objetivo de promover e apoiar processos participativos de desenvolvimento comunitário integrado e sustentável, que contribuam de maneira demonstrativa no aprimoramento de políticas públicas, na qualidade de vida e no exercício da cidadania” (CEAPS, 2009). Com um trabalho inicial focado no atendimento médico, em ações de prevenção à doença e combate aos altos níveis de desnutrição e de mortalidade infantil, ao longo de sua existência, o projeto passou a incorporar programas integrados nas áreas de organização social, de direitos humanos, do meio ambiente, da saúde, do saneamento, de geração de renda, da educação, da cultura e da inclusão digital (PROJETO SAÚDE E ALEGRIA, 2020).

Em 2014, o PSA contava com uma equipe interdisciplinar composta por médicos, enfermeiros, agrônomos, comunicadores, artistas e educadores, que atendia cerca de 30 mil pessoas em visitas regulares às comunidades, sendo um forte apoio na defesa de suas terras e recursos naturais e na viabilidade econômica, social e sustentável de seus territórios. Um dos maiores objetivos do PSA está ligado ao fortalecimento desses povos, de modo que busca “respaldar as unidades territoriais ocupadas por comunidades tradicionais [...], entendendo o território como espaço marcado não apenas pelas dimensões geográficas, mas também pelas relações humanas, econômicas e culturais” (PENA; HENRIQUES, 2015, p. 5).

O pontapé de seu engajamento com diferentes agendas foi viabilizado, em 1987, pelo primeiro convênio de cooperação junto ao Fundo de Investimento Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Finsocial/BNDES), que três anos mais tarde seria extinto em virtude da crise econômica do início da

década de 90. Nessa mesma época, o PSA, juntamente a outras organizações da sociedade civil, foi selecionado para representar o Brasil na Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Meio Ambiente (UNCED-92). Tal repercussão aproximou o PSA de diversas agências de cooperação e instituições estrangeiras que se dedicavam à pauta socioambiental (CEAPS, 2009).

O período de instabilidade de recursos levou a entidade a estruturar sua gestão com uma busca permanente pela sustentabilidade das ações. Reconhecer a importância do monitoramento e da sistematização e estabelecer uma política de parcerias e alianças estratégicas com instituições afins, públicas e privadas consistiram nas ações indispensáveis para sua reestruturação. Desde 1991, o PSA tem estabelecido convênios de cooperação com fundações, organizações, ONGs nacionais e internacionais para o financiamento e a colaboração com o trabalho já desenvolvido por ele (CEAPS, 2009).

Nesse sentido, organizações como o BNDES, a agência de cooperação alemã para o desenvolvimento sustentável *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Instituto Ayrton Senna, o Instituto *Terre des Hommes*, a Fundação Ford e a ONG *World Wide Foundation* (WWF) representam alguns dos atores que contribuem para a continuidade da atuação do PSA. Paralelamente, o PSA está atualmente inserido em coletivos de entidades com iniciativas de cunho social – como a Clinton Global Initiative (CGI) –, redes de empreendedores sociais – Redes Ashoka, Avina e Schwab –, fóruns e grupos de trabalho para o desenvolvimento sustentável – Fórum Brasileiro de Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais para o Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (FBOMS), Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), Fórum da Amazônia Sustentável (FAS), entre outras (PSA, 2020).

Do mesmo modo, o projeto está articulado no âmbito nacional com grupos de trabalho intersetoriais, incluindo órgãos públicos, além de ONGs e movimentos sociais. O PSA possui parceiros dentre organizações privadas, como a empresa de cosméticos Natura, da mesma forma que instituições públicas – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOP) e Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora) –, as quais unem forças para executar programas de empreendedorismo

sustentável, economia de base comunitária na floresta e atividades de pesquisa e extensão rural, com exemplo do barco-hospital Abaré e Vadeias Florestais (PSA, 2020).

3.2 Impactos da Ação

Diante dos processos do desenvolvimento capitalista desigual entre os países, o envolvimento de agentes de diferentes origens dentro das mesmas redes retoma as características da cooperação Norte-Sul. Nela, a transferência de recursos e de conhecimentos de grupos ativistas do Norte para o Sul Global tenderia ao empoderamento desses últimos (RODRIGUES, 2011). De acordo com Maria Rodrigues (2011), esse empoderamento se refere ao aumento, a longo prazo, na capacidade técnica e política de uma organização ou grupo de organizações que participam de uma rede de *advocacy* transnacional durante sua mobilização.

Desta forma, ao estabelecer agendas, executar o trabalho de base e difundir informações a partir de uma visão local de problemas globalizados, o Projeto Saúde e Alegria representa o ator-chave passível de fortalecimento dentro dessas redes. Alocado em redes de *advocacy* transnacional, o projeto deu visibilidade à violação de direitos humanos que as populações da Resex Tapajós-Arapiuns vivem frente à indiferença das políticas públicas e à ameaça de empresas madeireiras, mineradoras e agropecuárias naquele território, além de expor demandas ambientais que também são necessárias para assegurar a qualidade de vida dessa população.

Visto isso, o PSA consolidou não apenas sua participação em alianças transnacionais, como também consolidou sua participação nas instâncias de decisão nos territórios e de fomento ao desenvolvimento econômico comunitário. Organizações como a Organização das Associações da Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns (TAPAJOARA), a Federação das Organizações e Comunidades Tradicionais da Floresta Nacional do Tapajós (FCFT), o Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns, o Conselho Consultivo da Floresta Nacional do Tapajós, a Associação dos Produtores Rurais Extrativistas da Margem Esquerda do Tapajós, a Cooperativa Mista da Floresta Nacional do Tapajós e a Cooperativa de Turismo e Artesanato da Floresta (Turiarte) contam com a presença do PSA em sua composição (PSA, 2020).

Dado que o projeto integra muitos dos conselhos decisórios locais, um dos principais fatores que contribuem para o grande êxito do PSA na região consiste no fato de ser ele composto por representantes das próprias comunidades atendidas. Ao invés de oferecer apenas assistência, seu propósito é a participação no desenvolvimento regional a curto, médio e longo prazo. Assim, populações rurais extrativistas em Projetos de Assentamentos Agroextrativistas (PAEs), dos Territórios Indígenas e Quilombolas têm acesso à implantação de sistemas de manejo sustentável da floresta, agroecologia e reposição florestal, energias renováveis e turismo de base comunitária. Isso permite que essas famílias tenham independência financeira, ao passo que também permite a emancipação comunitária frente a ausência de amparo governamental (PSA, 2020).

Por outro lado, o espaço de troca proporcionado pelo PSA já é uma forma de consolidação do intercâmbio social, cultural, político e de conhecimento entre os grupos habitantes da região do Oeste de Pará. É a partir dessa interação que são formuladas reivindicações de demandas comuns e se estabelecem pactos para a defesa dos modos de vida tradicionais e proteção de seus territórios frente a ameaças constantes (PSA, 2020).

Ademais, o próprio PSA representa uma oportunidade de protagonismo das comunidades tradicionais da Resex na elaboração de estratégias e de políticas ambientais (GONÇALVES; INOUE, 2017). Interconectando vários centros de tomada de decisão, o reconhecimento das experiências dos povos e das comunidades tradicionais pode privilegiar epistemologias e visões de mundo tradicionais, mesmo diante de esferas formais de formulação de políticas (OSTROM, 2005).

4 Considerações Finais

O Projeto Saúde e Alegria (PSA) foi criado para suprir uma forte demanda de serviços assistenciais de saúde, educação, cultura e desenvolvimento econômico na região da Resex Tapajós-Arapiuns, Unidade de Conservação localizada no Oeste do estado do Pará. Enquadrado no contexto das redes, cujo propósito maior é a preservação do meio ambiente e a manutenção de formas de vida tradicionais e sustentáveis, o projeto expandiu suas ações para atender mais comunidades e teve

acesso a recursos financeiros e capacitação, além de aproximação a organizações aliadas às suas agendas em várias partes do mundo (PSA, 2020).

A ausência de espaços de participação ativa da população tapajoara e a inexistência de oportunidades para a manifestação de suas visões de mundo acerca de problemas globais certamente estão relacionadas ao fenômeno da globalização. Todavia, o surgimento da governança global e a formação de redes consistem em novas oportunidades para o exercício da democracia em espaços privilegiados de influência política e de tomada de decisão (KECK; SIKKINK, 1998).

Dessa forma, o PSA representa não apenas uma organização que defende os direitos das comunidades da região do Tapajós, mas também uma coalizão transnacional de forças que exerce influência em determinados níveis da política global. Dado que os Estados não detêm proeminência sobre os demais atores internacionais organizados em redes transnacionais, organizações da sociedade civil têm se proposto cada vez mais à inclusão de grupos negligenciados no contexto político, diante de diferentes agendas de desenvolvimento.

Transnational Advocacy Networks in the Amazon: Health and Happiness Project

Abstract: Introducing fundamental concepts in the global environmental governance studies, the present article approaches the insertion of Health and Happiness Project (PSA – acronym in Portuguese) in the transnational networks. The initiative of accommodating Western Para's riparian populations gained some renown when it was taken to the international arena. That acknowledgment allowed its strengthening as a local civil society organization that started to be funded by Brazilian and foreign institutions, in 1991. Shaped as a case study, this paper's purpose is to context the pathway of PSA internationalization from the perspective of consecrated theories in the field of global governance and Transnational Advocacy Networks.

Keywords: Amazon. Global governance. Networks. Transnational advocacy networks. Health and Happiness Project. Tapajos-Arapiuns Extractive Reserve.

Referências

AVANT, Deborah D.; FINNEMORE, Martha; SELL, Susan K. Who governs the globe?. *In*: AVANT, Deborah D.; FINNEMORE, Martha; SELL, Susan K. (eds.). **Who Governs the Globe?**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 1-31.

BETSILL, Michele M.; BULKELEY, Harriet. Transnational Networks and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Protection Program. **International Studies Quarterly**, Oxford, v. 48, n. 2, p. 471-493, jun. 2004. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3693583>. Acesso em: 27 maio 2021.

CARLISLE, Keith; GRUBY, Rebecca L. Polycentric Systems of Governance: A Theoretical Model for the Commons. **Policy Studies Journal**, v. 47, n. 4, p. 927-952, ago. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/psj.12212>. Acesso em: 27 maio 2021.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS DE PROMOÇÃO SOCIAL E AMBIENTAL (CEAPS). Projeto Saúde & Alegria. Santarém, 2009. Disponível em: https://saudeealegria.org.br/wp-content/uploads/2020/01/psa_relato_anual_2009-1.pdf. Acesso em: 07 set. 2020.

GONÇALVES, Veronica Korber; INOUE, Cristina Yumie Aoki. Governança Global: Uma Ferramenta de Análise. *In*: SCHMITZ, Guilherme de Oliveira; ROCHA, Rafael Assumpção (org.). **Brasil e o Sistema das Nações Unidas**: desafios e oportunidades na governança global. Brasília: Ipea, 2017. p. 27-57.

HAAS, Peter M. **Saving the Mediterranean**: The Politics of International Environmental Cooperation. New York: Columbia University Press, 1990.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond Borders**: Advocacy Networks in International Politics. Ithaca/London: Cornell University Press, 1998.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Poder e Interdependência**: La política mundial en transición. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

LIBARDONI, Marlene. Fundamentos Teóricos e Visão Estratégica da *Advocacy*. **Revista Estudos Feministas**, Santa Catarina, v. 8, n. 2, p. 207-222, 2000. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/11936>. Acesso em: 27 maio 2021.

LIMA, Gustavo Ferreira da Costa. Sociedade civil e meio ambiente: a atuação das ONGs socioambientais na região metropolitana de João Pessoa – PB e sua contribuição à legitimação social dos problemas ambientais. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 38, n. 1, p. 499-520, ago. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/44895/29136>. Acesso em: 12 mar. 2021.

NASCIMENTO, Izaura Rodrigues. **Globalização Ambiental, Organizações Não Governamentais e Redes na Amazônia**. Orientadora: Cristina Y. A. Inoue. 2011. 256 f. Doutorado (Tese) – Pós-Graduação em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional, Universidade de Brasília, Universidade Federal de Roraima, Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais, Brasília, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/11035>. Acesso em: 27 maio 2021.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Amazônia perdeu ‘1 Equador’ em florestas apenas neste século**. Online, 22 mar. 2019. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/amazonia-perdeu-1-equador-em-florestas-apenas-neste-seculo/#:~:text=A%20Amaz%C3%B4nia%20perdeu%2029%2C5,equivalente%20ao%20territ%C3%B3rio%20do%20Equador.&text=Os%20resultados%20obtidos%20indicam%20que,41%25%20da%20%C3%A1rea%20de%20agropecu%C3%A1ria>. Acesso em: 12 mar. 2021.

OSTROM, Elinor. **Understanding Institutional Diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

PENA, Fábio ; HENRIQUES, Giuliana (org.). **Almanaque da reserva extrativista Tapajós-Arapiuns: prazer em conhecer**. Centro de Estudos Avançados de Promoção Social e Ambiental (CEAPS/PSA), 2015. Disponível em: https://saudeealegria.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Almanaque-Resex-pag-dupla_bx2.pdf. Acesso em: 07 set. 2020.

PROJETO SAÚDE E ALEGRIA (PSA). **Redes e Articulações**. 2020. Disponível em: <https://saudeealegria.org.br/desenvolvimento-territorial/redes-e-articulacoes/>. Acesso em: 15 set. 2020.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, Cambridge, v. 42, n. 3, p. 427-460, jun./ago. 1988. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0020818300027697>. Acesso em: 13 jun. 2019.

RODRIGUES, Maria G. Rethinking the Impact of Transnational Advocacy Networks. **New Global Studies**, Online, v. 5, n. 2, p. 1-21, jul. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.2202/1940-0004.1124>. Acesso em: 12 mar. 2021.

RODRIGUES, Noeli. Teoria da Interdependência: os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade nas Organizações Internacionais. **Conjuntura Global**, Online, v. 3, n. 2, p. 107-116, jun. 2014. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/37591/22998>. Acesso em: 11 jun. 2019.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. *In*: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (org.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília/ São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 11-46.

O Inimigo Comum – Reflexões sobre o Papel de Ameaças Imaginárias para a Articulação da Política Brasileira

Douglas Welter Reichert¹

Resumo: Almeja-se refletir sobre os fenômenos que engendram os discursos de ódio mobilizados pela população brasileira contra “inimigos” comuns, exemplificados através do “perigo chinês” e do ódio aos pobres. A análise partirá da reconstrução de uma interpretação sociológica *do e para* o Brasil, visando a compreender suas ambiguidades e a discutir as mesmas a partir das lógicas constitutivas de grupos sociais – em especial frente à virada psicopolítica contemporânea. Para tanto, há de se pensar na mobilização de afetos dirigidos a “inimigos comuns”, partindo de uma cisão estrutural entre os poderes visíveis e invisíveis da sociedade. Com vistas a, assim, perceber a estruturação dos dois “inimigos” não como concorrentes, mas como coadjuvantes na sustentação dos interesses da elite nacional.

Palavras-chave: Autoritarismo. Representação. Brasil. Política. Inimigo comum.

¹ Graduando em Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e em Psicologia na Faculdade Integrada de Santa Maria (FISMA). Membro do Grupo de Estudos Ásia e Pacífico (GEAP) e do Grupo de Estudos em Instituições e Processos Decisórios nas Relações Internacionais (GEIPRI). Pesquisa realizada sob a orientação da Prof^a. Joséli Fiorin Gomes. E-mail: dglsrchr@gmail.com.

1 Introdução

No decorrer deste artigo buscar-se-á discorrer acerca do discurso pejorativo direcionado à China através de uma retomada crítica à sociologia brasileira (SOUZA, 2018, 2019), articulando-a diretamente com os processos constitutivos e ambíguos das massas no país. A primeira seção almeja revisitar criticamente as heranças de alguns dos “intérpretes do Brasil” (DAMATTA, 1997; FAORO, 1984; HOLANDA, 2001), que se transmutaram em filosofia do senso comum e hoje sustentam a ideologia do “liberalismo vira-lata” brasileiro (SOUZA, 2019), de modo a perceber suas origens e sua inserção dentro da virada de dominação psicopolítica da sociedade (HAN, 2018). Subsequentemente, a psicologia das massas (FREUD, 2011) será instrumentalizada para compreender os nós fundantes da lógica de grupo e, em especial, como eles se relacionam com a ambiguidade estrutural da sociedade brasileira. Com isso, visa-se a refletir sobre a instrumentalização da ideologia de “cordialidade” (HOLANDA, 2001) como uma máscara para ocultar os verdadeiros poderes que atuam nas bases sociais do país.

Em vista disso, na terceira seção, será discutido mais profundamente esse processo de mascaramento das forças que se ocultam, em detrimento de uma política espetacularizada e impregnada no senso comum, atuando como um jogo de sombras manipulativas para desviar a atenção da população. A quarta seção, por sua vez, destina-se a refletir sobre a constituição e os porquês da manutenção dos inimigos imaginários, com especial enfoque à sinofobia e ao ódio aos pobres. Além disso, pretende-se perceber qual é a relação que se interpõe entre ambas e quais são seus impactos na realidade material.

Por fim, discute-se como os inimigos comuns em questão não são concorrentes, mas, sim, complementares. São instrumentalizados com o intuito de sustentar uma estrutura complexa que é a base da sociedade brasileira. Com isso, reforça-se o papel de análises mais complexas e profundas sobre os afetos para uma verdadeira compreensão do emaranhado que são as relações sociais na contemporaneidade.

2 Brasil: Um Dilema de Autoritarismo Colonial

Apresentar uma análise crítica à construção narrativa da sociologia brasileira é fundamental para compreender um ponto nevrálgico dessa discussão: *quem* profere o discurso de dominação que pretende-se analisar. Desse modo, essa seção se destina a reconstruir de modo sucinto a base de ideias que funda o pensamento sociológico brasileiro e – através da crítica – expor os meandros através dos quais certos conceitos vêm se sustentando e se materializando no mundo social.

A historiadora Lilia Schwarcz (2019) discute a história como um processo contínuo de construção e desconstrução, sendo, portanto, uma ciência atrelada de maneira basilar ao seu tempo. Assim, ao traçar a história do Brasil, parte do embate entre a “história oficial” e a história de um país, sendo uma correspondente à forma com a qual a própria nação se narra e a segunda menos vinculada à identidade e à autocompreensão nacional (SCHWARCZ, 2019, p. 21-26).

Nesse sentido, a história oficial brasileira é a *do e para* o Brasil, estando, por conseguinte, intimamente relacionada à identidade nacional construída através dos “intérpretes do Brasil” até chegar à filosofia do senso comum (SCHWARCZ, 2019). O problema, nesse sentido, é que a “interpretação”² também é engendrada através de um panorama mais complexo, podendo ser, inclusive, o fruto de interesses políticos de determinadas elites (SOUZA, 2018).

As bases do pensamento social *do e para* o Brasil se alicerçam a partir das obras dos ensaístas da geração de 1930, como Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda e Caio Prado Jr. No que lhe concerne, Freyre (2001) desenvolve sua análise a partir das relações domésticas, familiares e da organização dos engenhos. Algo que o faz compreender as relações instituídas entre negros e brancos como mais *brandas* que as de outros países, o que permitiria a existência de uma democracia racial – isto é, uma democracia irrestrita, que inobserva a raça, negando portanto, a existência do racismo no Brasil. Argumenta, ainda, em defesa da miscigenação como um processo pacífico entre as diferentes raças, reforçando uma mistificação ideológica da mesma.

Sérgio Buarque (2001), por sua vez, parte do processo de migração para as Américas para analisar tal processo, percebendo que, no caso brasileiro, os

2 Note-se aqui a pretensa homogeneização na interpretação do Brasil.

colonizadores chegaram ao país sem suas famílias, tendo de buscar a satisfação sexual nas mulheres locais, o que fundaria o processo de miscigenação – bastante naturalizada, como em Freyre. Contudo, sua ideia central diz respeito à precedência das relações privadas às públicas – tomada como herança portuguesa – que se institui como uma das características centrais da cordialidade³ da população brasileira.

O último traçou sua análise a partir da compreensão do legado de exploração decorrente das relações de produção instituídas no decorrer da colonização, percebendo que as raízes do atraso econômico estavam na natureza mercantil da exploração, extraindo bens e devastando o país. Prado Jr. acreditava que todos os países se inserem em uma mesma linha ininterrupta da história mundial, estando a política e a economia locais ainda profundamente atreladas à Europa, constituindo-se, assim, como um modelo de capitalismo incompleto, refém do papel a ela atribuído pelo velho continente (PRADO, 2000).

Há de se reconhecer, desse modo, que toda teoria é feita *de* alguém e *para* alguém (ou algo), sendo, portanto, indissociável de seu contexto e das ideais predominantes no mesmo (COX; SINCLAIR, 1996). Alguns dos intérpretes, porém, foram mais assimilados pelo senso comum do que outros. A democracia racial de Freyre, por exemplo, teve sua vigência no *mainstream* até a crítica empreendida por Florestan Fernandes (1978) para desbancá-la, apontando as formas distintas de inserção de negros e brancos na sociedade capitalista. Os conceitos de Holanda (e suas variantes), entretanto, seguem relativamente dispersos pela sociedade como mecanismos de justificação social, que acabam podendo ser assimilados para além de sua função de categoria sociológica, mas como categorias que passam a integrar identidades sociais.

Uma das críticas de Jessé de Souza vai justamente na linha de opor-se às correntes do pensamento brasileiro, articuladas a partir da obra de Sérgio Buarque de Holanda (2001), seu conceito de cordialidade e a pretensa herança portuguesa que constitui o Brasil tal como o conhecemos. Souza argumenta que é graças a essa teoria “ideológica” que as “elites do atraso” conseguem legitimar a sustentação de seu poder, através da criação de uma nova narrativa culturalista totalizadora e

3 Para o autor, os brasileiros seriam cordiais no sentido de serem fortemente reféns de seu próprio coração, constituindo-se em um movimento pendular entre as manifestações de afabilidade e de impulsividade (às vezes, inclusive, violentas). Desse modo, é essa dualidade dialética que caracteriza os brasileiros como tal (HOLANDA, 2001).

da redução da relevância do fato fundante da sociabilidade brasileira: a escravidão (SOUZA, 2018, 2019).

As revoltas “dos 20 centavos”, “do rolê” e “da caçamba” marcaram a efervescência de movimentos muito significativos para a compreensão do Bolsonarismo atual. O que todas têm em comum? A reivindicação de grupos sociais marginalizados contra um suposto *establishment* político (PINHEIRO-MACHADO, 2019, p. 27-53). Adicione isso ao escândalo da Lava Jato e à construção de uma ideologia do senso comum calcada no “jeitinho brasileiro” e o resultado será a eclosão de um movimento complexo e multifacetado das classes médias e populares contra o “Estado corrupto” (SOUZA, 2018, p. 164-165).

Não se almeja aqui defender a corrupção de Estado, mas apontar como ela é ínfima se comparada à corrupção privada, quando, por exemplo, estima-se que a segunda é mais de 500 vezes maior do que todo o valor recuperado pela operação Lava Jato, por exemplo (SOUZA, 2019, p. 173). Submersa nos meandros dessa indignação seletiva entra o papel da ideologia dominante do “liberalismo vira-lata brasileiro”, alicerçado na teoria de Sérgio Buarque e seus sucessores, que construíram um modelo de homem brasileiro homogêneo, patrimonialista e corrupto por natureza. Demonizando, desse modo, toda a estrutura do Estado em prol de um endeusamento do Mercado como esfera autodeterminada, mais justa e eficaz (SOUZA, 2018, p. 202).

O mundo neoliberal pode ser caracterizado por um processo no qual “cada um é senhor e servo em uma única pessoa” (HAN, 2018, p. 14), haja vista que a introjeção superegógica preconizada por Freud (1990) implica em uma relação de cisão no próprio indivíduo, sendo composto por uma parte que age e outra que se observa (e julga) agindo. É nessa lógica que a psicopolítica consegue se expandir ao seu auge, não atuando somente sobre o “corpo”, mas diretamente sobre a “alma” dos sujeitos (HAN, 2018).

A partir dessa base conceitual, portanto, pode-se inferir que o maior encaideamento da ideologia social da “cordialidade” – que introjetou-se na identidade social do senso comum como “jeitinho brasileiro” – foi a concessão de menos espaço à escravidão como o fator essencial para a compreensão do Brasil⁴, em prol

⁴ Cabe ressaltar que Sérgio Buarque (2001) e trabalhos de seus sucessores (FAORO, 1984; DAMATTA, 1997) mencionam a escravidão, mas, tão somente como um argumento secundário, sem oferecê-la a centralidade que

de explicações culturalistas que remontam à colonização portuguesa e criam um sujeito nacional homogêneo. E isso se coaduna perfeitamente com o argumento de Han de que “o poder está precisamente onde não é posto em evidência” (HAN, 2018, p. 25). Ou seja, essa apropriação da “cordialidade” como uma narrativa de identidade nacional serviu precisamente para mascarar os problemas profundos e reforçar as desigualdades estruturais existentes no país (SOUZA, 2019).

Com essa breve reflexão crítica, é possível compreender um dos alicerces da base social incoerente da sociedade brasileira, que sustenta uma compreensão equívoca de si própria, reforça as desigualdades e, acima de tudo, serve aos interesses das elites (SOUZA, 2018). Processo esse que articula sua inserção em uma estrutura particular, porém diretamente relacionada a um outro tipo de dialética: a do “eu” e do “outro”. Desse modo, cabe agora compreender mais profundamente sobre a estrutura dos grupos sociais, seu funcionamento e, em especial, sua fronteirização para com esse “outro”.

3 As Relações Constitutivas de Grupos e o Processo de Massas

Os grupos são muito mais do que meras uniões de sujeitos individuais. Não correspondem à soma dos sujeitos, mas a uma entidade totalmente distinta que os atravessa e modula seu comportamento. Freud já constatou que o processo de pertencimento a um grupo implica um processo de abandono de parcela de sua subjetividade individual em prol do encaixe. Afirma, inclusive, que os indivíduos “descem vários degraus na escada da civilização” ao se inserirem em uma massa (FREUD, 2011, p. 18).

Isso quer dizer que o processo de pertencimento implica, para Freud, em uma renúncia coletiva ao pensamento racional em prol do pensamento afetivo, que conduz a uma aproximação dos sujeitos em um novo modo de *ser* compartilhado (FREUD, 2011, p. 23). A isso, deve-se ressaltar ainda o papel que assume o líder como um suporte para o ideal de eu frustrado – ou seja, como uma figura suficientemente abstrata para os membros do grupo projetarem todas as qualidades que

lhe é devida para a compreensão das estruturas e do modelo de socialização brasileiro.

admiram e são incapazes de atingir –, o que explica, em parte, o forte personalismo narcísico do líder em meio à massificação (FREUD, 2011, p. 55).

Para além disso, Volkan e Fowler (2009) analisaram a constituição narcísica não somente do líder do grupo, como de seus membros como um todo. Eles perceberam a utilização de “glórias escolhidas” e de “traumas escolhidos” para reforçar e cristalizar a identidade grupal, articulando-os através de feriados, comemorações e demais tradições, para, com isso, consolidar sua fronteira para com o “outro” externo.

Nesse sentido, é interessante constatar que o “eu” é essencialmente imaginário (em vista de sua ilusão de totalidade), ao passo em que o grupo vai se constituir justamente com o rebaixamento desse muro de isolamento dos indivíduos⁵. Ou seja, é através da afetividade que o grupo possibilita a identificação e a possibilidade de *ser* com o “outro” (FREUD, 2011).

O perigo, nesse sentido, é o de que, em virtude da identificação direta com os “outros” de nosso grupo, eles passam a integrar um “nós” (ou seja, um “eu” compartilhado por seus membros), que se opõe a um “eles” (isto é, a um “outro” coletivo externo e imaginário). Essa ideia de “eles” se constituirá como a representação de tudo o que houver de ruim, afinal, “eles” é a antítese de “nós”, que sempre representa o suprasumo do bem e da moralidade.

Visto isso, torna-se mais claro um problema vinculado aos grupos coexistentes, que se inserem num circuito muito complexo de relações sociais e que estão, constantemente, em uma disputa discursiva pela preponderância de seus totens e tabus⁶ como os fundamentos corretos para a constituição das leis da sociedade como um todo. É no contexto dessa disputa entre diferentes grupos que se concebe o Estado como uma terceira parte encarregada da mediação e tutela de direitos (LOCKE, 2006). Contudo, o Estado insere-se nesse circuito não como uma parte neutra e externa, mas como outro centro de poder que, com o passar do tempo, centraliza o uso legítimo da força e se projeta como o principal ator da sociedade.

5 Rebaixamento esse que diz respeito ao abandono da subjetividade individual, anteriormente mencionada (FREUD, 2011).

6 Na obra Totem e Tabu, Freud (1974) analisa a origem dos totens (símbolos que possuem prestígio e respeito, como uma espécie de ordem sagrada) e dos tabus (proibições sem uma origem bem definida) que, conjuntamente, restringem e delimitam o exercício das liberdades em dada comunidade.

Jessé de Souza, nesse sentido, já expõe que as verdadeiras elites sequer se encontram no Estado brasileiro; são externas e o instrumentalizam em prol de seus interesses, através do capital que possuem à sua disposição (SOUZA, 2019). Isso é algo que dialoga diretamente com a Psicopolítica, afinal, o maior controle da *psique* não se encontra no Estado, mas, sim, nas corporações que conduzem os seus usuários a um processo infindável de produção de dados que elas, *a posteriori*, armazenam e utilizam (HAN, 2018, p. 23). Desse modo, hoje a “elite do atraso” corresponderia não a um parasita dentro do Estado, mas à mão externa do marionetista que o manipula, dissimulando os fios de seu controle sobre a reprodução da ideologia social através da inserção de pautas pretensamente críticas, ao passo em que servem para sustentar e legitimar suas posições no topo da cadeia social (SOUZA, 2019).

Há ainda de se reforçar a tendência – já mencionada – que os membros de grupos sociais têm de abrir mão de parcela de sua subjetividade em prol do encaixe, levando-os a uma maior homogeneidade entre si, fim este que é estruturalmente impossível (em vista de seus “eus” individuais). Esse processo vem a constituir uma “ranhura” perfeita para o controle psicopolítico, que pode se apropriar completamente das *tecnologias do eu*, instituindo uma pseudo identificação coletiva, decorrente de anúncios e ideias “sob medida”, passando a uma lógica neoliberal de mercado, inclusive no espaço político (HAN, 2018, p. 43, 86-87).

Frente a isso, as relações de poder e a política como um todo vêm sendo sustentadas diretamente por poderes que supostamente não existem, por constituírem-se em uma camada estrutural mais entranhada e “invisível”. Ou seja, a política espetacularizada e conhecida no senso comum é apenas a ponta de um iceberg muito mais profundo que são as forças mobilizadas pela elite e que, dificilmente, chegam à compreensão das grandes massas.

4 A Sombra da Representação

A alegoria da caverna de Platão é uma metáfora interessante para expressar o emprego da política como um espetáculo para despistar o interesse das massas das verdadeiras forças que moldam e estruturam a sociedade. Em suma, o filósofo descreve um grupo de sujeitos atados à parede de uma caverna, conseguindo apenas

ver a parede oposta à sua frente. Assim, todo o seu campo de visão se limita às sombras projetadas na parede por outras pessoas, através de uma fogueira posicionada atrás dos mesmos (PLATÃO, 2000). Platão pretende expor que os indivíduos reféns da caverna seriam, do mesmo modo, reféns da limitação de sua realidade, somente acessando o conhecimento sensível (sombras na parede e ruídos distorcidos em seu interior), em detrimento do conhecimento inteligível, que só poderia ser atingido ao sair da mesma e se defrontar com a luz (PLATÃO, 2000).

O fim do diálogo entre Sócrates e Glauco, personagens da obra, é uma reflexão sobre a possível fuga de um dos reféns, que conseguiria acessar o lado exterior da caverna e vislumbrar a luz, na metáfora de fitar o sol (que representaria a forma do bem, o conhecimento supremo). Após essa saga, que o apresentaria a um mundo (e, por conseguinte, a um conhecimento) totalmente novo, Sócrates interpõe o questionamento de se o seu retorno seria bem recebido pelos companheiros reféns. Haja vista que para a compreensão limitada da existência – articulada somente a partir do conhecimento sensível – o colega pode ser recebido como um renegado e lunático (PLATÃO, 2000).

No mundo neoliberal, contudo, “a comunicação coincide inteiramente com o controle. Cada um é o pan-óptico⁷ de si mesmo” (HAN, 2018, p. 58). Em outras palavras, a necessidade de um vigia da sociedade disciplinar é agora internalizada por todos os indivíduos que, além da introjeção superegóica, consentem em expor suas vidas e informações privadas na rede, oferecendo-as, sem resistência, ao *big data* (HAN, 2018, p. 23-24).

Esse processo vai se coadunar com os interesses da “elite do atraso”, afinal, é a mesma que possui os capitais necessários para se apropriar dos dados gerados pelos usuários, fortalecendo um novo espaço de controle capaz de reforçar profundamente as ideologias que sustentam seu poder, em descompasso com o restante da população. Nesse sentido, o “liberalismo vira-lata brasileiro” é a corrente perfeita para acompanhar esse processo, afinal, a mesma se orienta no sentido de criticar profundamente qualquer atuação do Estado em descompasso com sua compreensão

⁷ Jeremy Bentham o cria como o modelo arquitetônico perfeito para prisões, pois apenas um vigilante seria necessário para observar todos os detentos, sem que os mesmos pudessem vê-lo. Foucault (2014), desse modo, apropria-se do conceito para representar o poder disciplinar e sua vigilância, que funciona como um mecanismo no qual todos os sujeitos estão supostamente submetidos a uma vigilância constante, algo que – indiferentemente de se efetivar ou não – é capaz de modular o seu comportamento.

de mundo (construída, em grande medida, através da manipulação empreendida pela grande mídia) (SOUZA, 2018).

Assim, a massificação da opinião pública brasileira torna o povo refém de sua caverna, sendo capaz de enxergar somente o jogo de sombras à sua frente que, neste caso, é representado pela espetacularização da política e da corrupção (apenas do Estado). Um fator determinante nesse processo é o de que todos que forem capazes de desertar à lógica majoritária e deslocar-se minimamente para compreender a conjuntura do fogo – ou, mais do que isso, das pessoas que projetam as sombras às quais a massa está condenada – serão imediatamente desqualificadas do debate, haja vista que as correntes que amarram os reféns à caverna são constituídas de afeto, bem como as de quaisquer grupos.

Em consonância a isso, vale ressaltar que “o sujeito submisso nunca é consciente de sua submissão, o contexto de dominação permanece inacessível a ele. É assim que ele se sente em liberdade” (HAN, 2018, p. 26). Exatamente nessa onda de cegueira seletiva frente ao verdadeiro poder, em prol das ligações afetivas que um encadeamento bastante interessante se dará no circuito da política brasileira: a criação de “inimigos” imaginários como pretensas ameaças a “nós” e à nossa caverna.

5 O Inimigo Imaginário: Ameaça ou Projeção?

Como exposto anteriormente, essa reflexão conceitual almeja revisitar a constituição das ideologias sociais dominantes no Brasil, visando a, com isso, compreender a rede que sustenta os discursos de ódio empreendidos contra inimigos comuns. Um exemplo é a sinofobia articulada por parte da atual base governista em direção ao pretenso “perigo chinês”, que vem se fortalecendo ainda mais durante a pandemia da Covid-19 (BOLSONARO..., 2020; PINHEIRO-MACHADO, 2020).

Pode-se observar, nesse sentido, diversos discursos de autoridades, como os comentários dentro de uma reunião ministerial, na qual o Presidente fala sobre um suposto plano chinês de dominar o país através do envolvimento em negócios nacionais e, mais do que isso, afirma que existem agentes do serviço secreto chinês infiltrados nos ministérios. Além do Presidente, tal discurso hostil pode ser percebido também em seus aliados, como o Ministro da Economia que, na mesma reunião,

diz que a China deveria lançar um novo “Plano Marshall” e toma a pandemia como algo causado de forma premeditada pelo país (BOLSONARO..., 2020).

Em vista disso, faz-se importante fazer uma breve digressão para compreender a estrutura narrativa que sustenta esse discurso. Marx e Engels, em 1848, já expressavam que “um espectro ronda a Europa: o espectro do comunismo”, espectro esse contra o qual todas as potências da velha Europa haviam se unido em um movimento difamatório, visando a desqualificá-lo, criando uma espécie de “lenda” (MARX; ENGELS, 2008, p. 9, 10).

No mundo contemporâneo, contudo, o espectro do comunismo não ronda somente a Europa, mas, sim, a cada sujeito individualmente. A ideologia do “liberalismo vira-lata” preconizada por Jessé leva a uma ruptura estrutural da sociedade em 4 grandes classes sociais: a elite do atraso, a classe média, os trabalhadores semiquualificados e a ralé brasileira. Cada qual com suas vicissitudes e idiossincrasias, mas intimamente enlaçados na ideologia dominante (SOUZA, 2018). Cabe, portanto, transcender o discurso de ódio à China – como objeto analítico – e tentar compreender a lógica estrutural na qual ele se insere dentro dos processos narrativos que direcionam as correntes de ódio da população brasileira.

O que se pode destacar na sustentação dessa estrutura é a manutenção da lógica “sadamasoquista” da relação entre a Casa Grande e a Senzala, ou seja, a violência – física e simbólica – entre o Senhor e o Escravo (FREYRE, 2001). Na atualidade, seria entre a “elite do atraso” e seus capatazes da classe média contra a ralé brasileira – ou a massa de novos escravos –, que é subjugada cronicamente à sua posição justamente para a manutenção dos privilégios dos primeiros (SOUZA, 2019).

Não é de se admirar, portanto, com declarações como a do Ministro da Economia, Paulo Guedes, ao defender sua conduta sob o argumento de que está “todo mundo indo para a Disneylândia, empregada doméstica indo para a Disneylândia, uma festa danada” (SAKAMOTO, 2020), afinal, toda a sociedade brasileira é moldada em um alicerce de submissão de classes, decorrente da escravidão e que segue sendo invisibilizada (SOUZA, 2018). Esse discurso de ressentimento elitista está diretamente relacionado a uma percepção, por parte das classes

superiores, de roubo de seu gozo, que ameaça a sua posição dominante. Como menciona Kapoor (2020):

O que exatamente foi roubado permanece um mistério, é claro, já que é um objeto fantasmático (o que os lacanianos chamam de *objeto a*), uma “coisa” que não sabemos exatamente o que é, que nós (erroneamente) pensamos possuir e que uma vez recapturada irá restaurar nossa unidade e felicidade (KAPOOR, 2020, p. 250, tradução nossa⁸).

Indo mais além, Žižek argumenta que o alimento direto para o sentimento racista é decorrente direto da incapacidade de assimilar indivíduos com diferentes modos de gozo e, mais profundamente, da percepção de que o meu gozo está ameaçado ou pode ser roubado pelo outro (ŽIŽEK, 2016). Nesse sentido, é através do ressentimento e do ódio frente à possibilidade de gozo do “outro” que as classes superiores no Brasil contemporâneo hão de se revoltar. A Lava Jato, por exemplo, insere-se claramente como uma operação espetacularizada e empreendida pela Grande Mídia para encerrar a breve era dos governos de esquerda que, efetivamente, tiveram algum olhar direcionado às classes populares (SOUZA, 2019).

A maior dubiedade dos governos petistas, portanto, foi justamente a semente de seu ocaso. A inclusão pelo consumo não solapou as lógicas de mercado, mas criou a “nova classe média” que, após sua suposta ascensão, representou-se a si própria como elite e, desse modo, repudiou os governos que possibilitaram o seu “progresso”, em prol da inserção dentro da lógica discursiva empreendida pela grande mídia (PINHEIRO-MACHADO, 2019). Com isso em vista, é possível argumentar um apartheid brasileiro, exemplificado em se tratando da existência de elevadores de serviço em prédios, visando não misturar moradores com trabalhadores (SOLANO, 2020), ou dos “quartinhos” de empregada, que estão sendo, inclusive, incorporados a empreendimentos imobiliários em Portugal para “agradar” os clientes brasileiros (GOUSSINSKY, 2018).

Contudo, massificação dos controles sociais não somente se materializa em estruturas físicas (como as mencionadas acima), mas as transcende, levando os oprimidos a introjetarem em si a opressão da qual são vítimas e, desse modo, serem também os capatazes de si próprios, afinal, “cada um é senhor e servo em uma

⁸ No original: “Exactly what is stolen remains a mystery, of course, since it is a fantasmatic object (what Lacanians call *objet a*), a *je ne sais quoi* “thing” that we (mistakenly) think we possessed and which once recaptured will restore our unity and happiness”.

única pessoa” (HAN, 2018, p. 14). Logo, fica perceptível que o “inimigo comum” do Brasil não costuma ser um mal externo que sonda e almeja atacar o país como um todo, como a narrativa da Guerra ao Terror, empreendida pelos governos dos Estados Unidos da América. Aqui, através da ideologia do “liberalismo vira-lata”, o inimigo é interno e é subjugado por estruturas sociais que atingem sua máxima eficácia precisamente por sua capacidade de ocultação.

Sua efetividade está justamente na normalização inconsciente dos privilégios e das técnicas de dominação que os subjugam, tornando-as neutras e invisíveis. Dominação essa que é internalizada tão profundamente no sentido de levar os oprimidos a não apenas aceitar, mas, também, a desejar – e, desse modo, reproduzir – o próprio sistema que os oprime (KAPOOR, 2020, p. 246).

Em suma, o que fica perceptível é que a sinofobia proferida pelo governo atual se articula apenas como um mecanismo superficial frente à verdadeira opressão nacional. Isso, contudo, não a torna menos importante, afinal, é através da projeção desse “grande perigo chinês” externo e de todo o espetáculo armado em seu entorno que a população nacional se retrai, direcionando seu próprio ódio e reforçando a fronteirização do “nós” (eu coletivo) brasileiro, de modo a proteger a estrutura hierárquica e ambígua na qual a sociedade nacional está alicerçada.

6 Conclusão

A principal observação que pode ser retirada dessa breve análise é o reconhecimento coexistente da instrumentalização de mais de um inimigo comum pelas elites políticas brasileiras. O primeiro mais velado, que remonta ao alicerce da sociedade sadomasoquista aqui instituída e o outro, por sua vez, atacado de maneira ampla e exposta, tornando-se o bode expiatório necessário para a sustentação das fronteiras do grupo.

Ademais, não importa o quanto se ame o modo nacional de gozo, esse gozo *real* nunca é o suficiente, em vista de já haver sido castrado e, portanto, ser incapaz de corresponder à fantasia empreendida pelo mito da identidade nacional. Esse déficit entre a fantasia e o gozo real é o que se supõe que o “outro” tomou posse, privando o “nós” de desfrutar de seu potencial máximo de gozo. O que é preciso entender, contudo, é que o “nós” jamais possuiu a parcela que acusa o

“outro” de haver surrupiado. Isso é uma mera fantasia de completude idealizada (STAVRAKAKIS, 1999, p. 156).

Logo, os grupos sociais são tão reféns de suas próprias fantasias de completude quanto os “inimigos” imaginários que criam precisamente para serem capazes de suportar a impossibilidade estrutural de seu desejo. A sinofobia e o ódio aos pobres, desse modo, são dois mecanismos de sustentação da ambiguidade da teia semântica sobre a qual a sociedade brasileira se funda.

Caberia, nesse sentido, a realização de estudos individuais, destinados a analisar as vicissitudes de cada uma dessas lógicas de mobilização política do ódio. Mas, por momento, pode-se constatar que a mais profunda e, precisamente por isso, mais oculta é a dominação sadomasoquista à nova massa de escravos, decorrente da lógica de socialização escravista.

Por outro lado, a importância da consolidação de inimigos externos impõe-se rigorosamente como um mecanismo capaz de robustecer as barreiras do grande grupo brasileiro (composto por todas as classes, sob o manto da identidade nacional), algo capaz de desviar sua atenção de suas próprias ambiguidades internas, em vista de estarem demasiadamente ocupados travando uma guerra simbólica contra o seu “inimigo comum”, ou seja, o “outro” externo que projetaram coletivamente através dos discursos compartilhados. Por fim, cabe destacar que, em relação à crítica até aqui apresentada, ela almeja opor-se diametralmente ao tipo de

narrativa histórica [que] representa a projeção simbólica de uma espécie de civilização, uma certa ordem, uma determinada harmonia social, capaz de assegurar a continuidade desse mundo que, na verdade, jamais existiu (SCHWARCZ, 2019, p. 225).

Visando, com isso, alertar para a complexidade dos fenômenos no Brasil contemporâneo e a centralidade – às vezes ignorada – dos afetos para a mobilização e compreensão dos grupos e da política como um todo. Afinal,

não existe fascista *a priori*: o que existe é subjetividade mobilizada pelo projeto autoritário, a ideia de que existe um plano de dominação feminista pode fazer todo sentido para um sujeito desempregado, frustrado e destituído de essência (PINHEIRO-MACHADO, 2019, p. 148).

Portanto, não basta traçar análises exclusivamente a partir de fenômenos crus, sob a pátina de uma racionalidade instrumental cartesiana. É necessário

compreender também o que transcende os fenômenos e qual é a teia oculta que os sustenta. Para, somente assim, articular um conhecimento efetivamente crítico às estruturas de dominação da sociedade, pois saber é poder, mas *a cisão do saber que não se sabe* consegue ser ainda mais poderosa.

The Common Enemy – Reflections on the Role of Imaginary Threats to the Articulation of Brazilian Politics

Abstract: The aim is to reflect on the phenomena that engender hate speech mobilized by the Brazilian population against common “enemies”, exemplified through the “Chinese danger” and hatred of the poor. The analysis will start from the reconstruction of a sociological interpretation *of* and *to* Brazil, aiming to understand its ambiguities and discuss them based on the constitutive logics of social groups – especially in face of the contemporary psychopolitical turn. For that, it is necessary to think about the mobilization of affections aimed at “common enemies”, starting from a structural split between the visible and invisible powers in society. In order, therefore, to perceive the structuring of the two “enemies” not as competitors, but as assistants in sustaining the interests of the national elite.

Keywords: Authoritarianism. Representation. Brazil. Politics. Common enemy.

Referências

BOLSONARO disse que a China quer comprar empresas estatais brasileiras. **Consultor Jurídico**, 22 maio 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-22/celso-libera-video-texto-reuniao-bolsonaro-ministros>. Acesso em: 13 ago. 2020.

COX, Robert W.; SINCLAIR, Timothy J. Social Forces, States, and World Others: beyond International Relations Theory (1981). *In*: COX, Robert W.; SINCLAIR, Timothy J. (Orgs.). **Approaches to World Order**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 85-123.

DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Porto Alegre: Ed. Globo, 1984.

FERNANDES, Florestan. **A Integração do Negro na Sociedade de Classes**. São Paulo: Ática, 1978.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 2014.

FREUD, Sigmund. Totem e tabu (1913 [1912-13]). In: **Obras Completas de Sigmund Freud**. Rio de Janeiro: Imago, 1974. p. 11-194.

FREUD, Sigmund. O Ego e o Id. In: FREUD, Sigmund. **Edição standard brasileira das obras psicológicas completas de Sigmund Freud**. Rio de Janeiro: Imago, 1990. p. 11-83.

FREUD, Sigmund. **Psicologia das Massas e Análise do Eu e Outros Textos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GOUSSINSKY, Eugenio. Portugal: imóveis ganham quarto de empregada para agradar brasileiros. **R7**, 28 mar. 2018. Disponível em: <https://noticias.r7.com/internacional/portugal-imoveis-ganham-quarto-de-empregada-para-agradar-brasileiros-28032018>. Acesso em: 4 jan. 2021.

HAN, Byung-Chul. **Psicopolítica: o neoliberalismo e as novas técnicas de poder**. Belo Horizonte: Âyiné, 2018.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

KAPOOR, Ilan. **Confronting desire: psychoanalysis and international development**. New York: Cornell University Press, 2020.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O manifesto do partido comunista**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

PINHEIRO-MACHADO, Rosana. **Amanhã vai ser maior: o que aconteceu com o Brasil e as possíveis rotas de fuga para a crise atual**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2019.

PINHEIRO-MACHADO, Rosana. Sinofobia já é um fenômeno global. **El País**, 27 jun. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/opinion/2020-06-27/sinofobia-ja-e-um-fenomeno-global.html>. Acesso em: 5 jan. 2021.

PLATÃO. **A república**. Brasília: Editora UnB, 2000.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

SAKAMOTO, Leonardo. Guedes reclama de viagem de doméstica à Disney e escancara visão de país. **UOL**, 12 fev. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/leonardo-sakamoto/2020/02/12/guedes-reclama-de-domestica-na-disney-e-prova-ser-ministro-de-bolsonaro.htm>. Acesso em: 5 jan. 2021.

SCHWARCZ, Lília Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SOLANO, Esther. “Ultimamente tem um monte de gente pobre no avião, sinto o cheiro de longe”. **Carta Capital**, 2 mar. 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opinio/ultimamente-tem-um-monte-de-pobre-no-avia%C-C%83o-sinto-o-cheiro-de-longe/>. Acesso em: 05 jan. 2021.

SOUZA, Jessé. **A classe média no espelho**: sua história, seus sonhos e ilusões, sua realidade. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2018.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.

STAVRAKAKIS, Yannis. **Lacan and the Political**. London: Routledge, 1999.

VOLKAN, Vamik. D.; FOWLER, J. Christopher. Large-group narcissism and political leaders with narcissistic personality organization. **Psychiatric Annals**, Thorofare, v. 39, n. 4, p. 214-222, 2009.

ŽIŽEK, S. **Against the double blackmail**: refugees, terror and other troubles with the neighbour. London: Penguin, 2016.

A Política Externa Brasileira para a Argentina: O Pacto ABC e a Dinâmica de Poder Regional

*Arthur Schneider Gregório
Clara Rodrigues Brundo
Júlia Käfer Migot
Raquel Abifadel Fernandes
Vinícius dos Santos Nardin¹*

Resumo: Este artigo tem o propósito de analisar o Pacto ABC, proposto pelo Barão do Rio Branco em 1909, e averiguar as motivações e os objetivos do Brasil em relação aos atores envolvidos – Chile e, em especial, Argentina –, assim como a balança de poder existente. Para isso, foi aplicada a ótica realista com enfoque no conceito de “engajamento” de Evan Resnick (2001), estratégia utilizada com o objetivo de influenciar o comportamento de algum Estado-alvo a partir de aproximação em diversas áreas contenciosas. A política externa de Rio Branco será retomada para que o contexto histórico facilite a compreensão das motivações do embaixador. Dessa forma, a hipótese definida e confirmada pela análise foi que a proposição brasileira do tratado buscou subjugar a influência argentina no continente.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Argentina. Pacto ABC. Engajamento. Barão do Rio Branco.

¹ Graduandas e graduandos em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

1 Introdução

O Brasil e a Argentina, desde antes de se independizarem de suas metrópoles europeias, protagonizavam uma das maiores rivalidades do continente americano, em grande parte herdada pela rivalidade entre Portugal e Espanha na região do Prata. Embora a relação entre os dois países americanos tenha variado ao longo da história, chegando, por exemplo, a uma aliança para derrotar o Paraguai no conflito que ficou conhecido como Guerra do Paraguai (1864-1870), na alvorada do século XX essa relação se revelava potencialmente conflituosa: Brasil e Argentina buscavam expandir sua influência e assumir um papel de liderança regional, resultando em um choque de interesses que chegou a desencadear uma breve corrida armamentista. Da mesma forma que as relações entre esses dois países, a balança de poder também oscilou ao longo da história, mas, já na segunda década do século XX, pendia para o lado brasileiro, principalmente devido às ações promovidas em diversos âmbitos pelo Barão do Rio Branco enquanto Ministro das Relações Exteriores (1902-1912), como a modernização das forças armadas, a resolução de questões lindeiras e, especialmente, a aproximação diplomática com países da América do Sul, o que acabou isolando a Argentina no continente (BUENO, 2002; DORATIOTO, 2000).

Foi nesse contexto que, em 1909, o Barão do Rio Branco, então Ministro das Relações Exteriores, propôs a assinatura de um tratado de cordial inteligência política e de arbitramento entre Argentina, Brasil e Chile, o Pacto do ABC. As negociações, no entanto, não avançaram, e o projeto foi abandonado. Em 1915, o sucessor de Rio Branco na chancelaria brasileira, Lauro Müller, conseguiu que uma versão menos ambiciosa do tratado fosse assinada pelos três países, mas que acabou não sendo ratificada pela Argentina, de forma que o pacto nunca entrou em vigor. Embora não tenha se concretizado, o projeto do Pacto do ABC foi um importante marco para as relações entre os países do Cone Sul e do Prata, servindo como linha geral para as políticas externas dos três países durante a década seguinte (BUENO, 2003).

O propósito do presente artigo é analisar o Pacto do ABC proposto por Rio Branco em 1909 através de uma ótica realista, buscando entender a racionalidade e os objetivos dos atores envolvidos, assim como a balança de poder existente.

Para tal, partir-se-á da hipótese de que a finalidade brasileira ao se aproximar da Argentina por meio do Pacto era de instituir uma abordagem de “engajamento”, entendido, para os fins deste artigo, segundo a definição de Evan Resnick, que será trazida na seção 2. A metodologia utilizada é análise documental de fontes primárias (cartas, telegramas e o texto do próprio tratado) e levantamento bibliográfico de fontes secundárias.

Para tanto, a obra está dividida em quatro seções, além desta introdução. Primeiramente, busca-se explicar o conceito de engajamento, assim como a lógica e o funcionamento das Relações Internacionais e da Política Externa para a Teoria Realista. Em seguida, apresenta-se a política externa brasileira desenvolvida sob a chancelaria do Barão do Rio Branco. Na sequência, é feita uma análise do Projeto do Pacto do ABC de 1909, ponderando os interesses brasileiros em relação à Argentina. Por fim, são feitas considerações finais, buscando responder à hipótese-base do trabalho.

2 Política Externa sob uma Perspectiva Realista: O Conceito de Engajamento

Este artigo parte de um aporte teórico realista para propor uma hipótese a respeito da política externa do Brasil no início do século XX. Para tanto, será considerado central o entendimento do teórico John Mearsheimer (2001) de que a competição pelo poder é o fator determinante da política internacional. Entendendo o Sistema Internacional como anárquico, os Estados, prezando pela sua sobrevivência, agem de maneira auto interessada e “[...] não subordinam seus interesses aos interesses de outros Estados, ou aos interesses da chamada comunidade internacional”² (MEARSHEIMER, 2001, p. 33, tradução nossa). Portanto, mesmo quando Estados apresentam discursos baseados na cooperação e na busca pela paz, a sua atuação visa aos seus próprios objetivos sobre o sistema (MEARSHEIMER, 2001).

Teóricos realistas também partem desses pressupostos para explicar a política externa de um país. Sob essa perspectiva, os Estados não podem correr o risco de basear sua política externa em fatores ideológicos ou culturais; para assegurar sua

² No original: “do not subordinate their interests to the interests of other states, or to the interests of the so-called international community” (MEARSHEIMER, 2001, p. 33).

sobrevivência e maximizar sua projeção, a sua política externa deve ser baseada em cálculos de poder. Esse pressuposto, porém, não significa que as características particulares de um Estado não exercerão influência sobre sua política externa (WIVEL, 2017). Nesse sentido, este artigo irá considerar não apenas a dinâmica de poder regional na América do Sul no início do século XX, mas também as características da política externa do Brasil na época, destacando a linha seguida pelo Barão do Rio Branco.

Sendo assim, parte-se da ideia de que o Brasil, ao propor o Pacto ABC, tinha intenções que vão além do seu discurso e dos objetivos oficiais expressos no tratado. Em consonância com o pensamento realista, o objetivo do pacto de cooperação, em última instância, seria o de conter o poder argentino no continente, tornando esse país mais dependente do Brasil, e assim diminuindo a ameaça que a Argentina representava para a projeção regional brasileira. A fim de verificar se esses objetivos, da maneira como foram implementados na proposta do Pacto ABC, podem ser considerados uma estratégia de engajamento, será feita uma análise documental da proposta de 1909, utilizando-se da fonte primária.

Antes disso, porém, é necessário explicitar o que será considerado como engajamento, quais as suas características e quais os processos que essa estratégia pode contemplar. Nesse sentido, o engajamento será entendido a partir das concepções do professor Evan Resnick (2001), que, além de propor uma nova definição para o conceito, também delineou diferentes formas que o engajamento pode tomar. Segundo Resnick (2001, p. 559, tradução nossa), engajamento pode ser definido como “[...] a tentativa de influenciar o comportamento político de um Estado-alvo por meio de compreensivo estabelecimento e aprimoramento de contatos com aquele Estado através de múltiplas áreas contenciosas (por exemplo, diplomática, militar, econômica, cultural)”³. Exemplos desses tipos de contatos vão desde visitas e encontros entre chefes de Estado, auxílio e cooperação militar, acordos econômicos, até tratados e trocas culturais (RESNICK, 2001).

Tendo em vista o contexto histórico envolvendo a proposição do Pacto ABC, cabe também observar outras considerações do autor sobre as possibilidades do

3 No original: “the attempt to influence the political behavior of a target state through the comprehensive establishment and enhancement of contacts with that state across multiple issue-areas (i.e. diplomatic, military, economic, cultural)” (RESNICK, 2001, p. 559).

engajamento. Segundo o autor, a ideia de que apenas grandes potências ou Estados fortes podem engajar é limitante. Em oposição a essa noção, Resnick (2001) afirma que poderes regionais menores – como seria a Argentina na época – são mais fáceis de socializar que grandes poderes emergentes. Somado a isso, há de se levar em conta que, ao tentar influenciar outro país, um Estado parte de múltiplos objetivos; portanto, não se deve limitar o escopo da sua atuação e os possíveis benefícios que podem dela advir (RESNICK, 2001).

Ademais, cabe acrescentar que a decisão estratégica do Brasil, no caso de configurar como tentativa de engajamento, pode ter sido motivada pelo fato de que essa estratégia pode ser “mais efetiva para o exercício da dominação que a confrontação ou o balanceamento estrito” (MARTINS, 2020, Online). Isso porque torna o país engajado dependente de diversos recursos do país que engaja, em detrimento da busca pelo desenvolvimento de suas próprias capacidades (MARTINS, 2020; RESNICK, 2001).

No entanto, existem determinados critérios para que uma tentativa de engajamento possa configurar uma política externa eficiente. De acordo com Resnick (2001), o primeiro é que os países não devem, inicialmente, possuir um vínculo forte em vários âmbitos (político, econômico, militar etc.), visto que isso já caracterizaria uma interdependência. Em segundo lugar, é necessário que as necessidades materiais e/ou de prestígio do Estado-alvo sejam significativas, tendo em vista que isso permite que o engajamento crie dependência. Por último, o Estado-alvo deve entender o Estado que promove o engajamento como uma fonte adequada de recursos materiais e/ou prestígio, além de estar em consonância com a ordem internacional em que estão inseridos (RESNICK, 2001).

Portanto, será analisada a atuação do Barão do Rio Branco frente ao contexto histórico sul-americano do início dos anos 1900, a fim de compreender se as políticas diplomáticas brasileiras para a Argentina tendiam para o engajamento como forma de subjugação, em oposição ao balanceamento estrito. Nas próximas seções, também serão considerados, de maneira mais específica, os possíveis benefícios que o Brasil tiraria de uma estratégia eficiente de engajamento em relação à Argentina, e como isso está ilustrado no Pacto ABC.

3 A Política Externa do Barão do Rio Branco

O Barão do Rio Branco assumiu o Ministério das Relações Exteriores em 1902, mandato que perdurou até 1912. Sob sua liderança, a política externa brasileira adquiriu três principais enfoques, de acordo com Burns (1966): a solução definitiva das questões de fronteira; o aumento do prestígio internacional do país; e o desejo de estabelecer a liderança política do Brasil na América do Sul. Esse último ponto era almejado por Rio Branco no momento em que enxergava o Brasil como uma nação diferente, com maiores perspectivas de atingir uma grandeza regional do que as vizinhas hispano-americanas. Esse desejo de exercer um papel de liderança no sul do continente funcionou como norteadora de ações da Política Externa Brasileira, como as relações do Brasil com a sua rival regional, Argentina, a resolução de questões fronteiriças e a aproximação brasileira com o Chile, elementos esses que serão adentrados neste tópico (BUENO, 2002).

Pelo fato de não possuir nem capacidade militar suficiente para impor uma hegemonia regional, nem capacidades ideológicas que legitimassem maior expansão de poder brasileira sobre os demais Estados sul-americanos, incluindo história compartilhada, cultura similar e mesma linguagem, o Brasil no início do século XX não possuía poder suficiente para se tornar uma possível hegemonia regional. Para isso, Barão do Rio Branco, ao ingressar no Ministério das Relações Exteriores, buscou consolidar e ampliar as relações de amizade brasileiras na América Espanhola, na tentativa de possibilitar a execução do interesse nacional de colocar o Brasil à frente dos seus vizinhos (BUENO, 2002).

A expansão de alianças e amizades do Brasil esbarrou no interesse argentino similar ao Brasil de prestígio regional. As relações políticas entre Brasil e Argentina tiveram uma histórica herança de rivalidade, alternando entre momentos de maior entendimento e outros de maior conflito. Esta alternância pode ser observada durante a liderança de Rio Branco no Itamaraty, sendo o mandato de Estanislao Zeballos no Ministério das Relações Exteriores da Argentina (1906-1908) o momento de maior tensão durante este período. Zeballos pautou sua política externa em uma forte campanha contra o Brasil, afirmando que este planejava um ataque militar à Argentina e, portanto, recusando-se a promover qualquer tipo de acordo ou relação amigável com a nação brasileira, o que despertou a inimizade do Rio Branco com

relação à sua nação vizinha enquanto Zeballos estivesse a frente do Ministério de Relações Exteriores argentino (DORATIOTO, 2000). Nas palavras do Chanceler brasileiro:

Os jornais por ele [Zeballos] inspirados têm feito uma campanha de falsas notícias com o fim de despertar, como têm despertado, velhos ódios contra o Brasil. Não podemos figurar como aliados de Governo de que faz parte um Ministro que, temos motivos para saber, é nosso inimigo (RIO BRANCO, 1906).

A rivalidade Brasil-Argentina durante esse período foi ainda mais intensificada pelo que pode ser considerado uma corrida armamentista naval entre essas duas nações. O ministro Rio Branco, ao buscar maior papel de liderança na região por meio da proposição realista de que uma nação necessita de poder militar para se sobrepôr às demais, iniciou um projeto de rearmamento naval (BUENO, 2002). Foram encomendados três encouraçados britânicos de última geração para compor a marinha brasileira, o que resultaria na sobreposição da esquadra naval do Brasil sobre a Argentina e uma consolidação da balança de poder sul-americana dominada pela República Brasileira. A perda de poder regional e o desequilíbrio militar interestatal foi suficiente para ingressar a Argentina na corrida naval. Zeballos se via encurralado entre um Brasil fortalecido militarmente e um Chile que ingressava na corrida armamentista, o qual possuía inimizades históricas trazidas por conflitos territoriais contra a Argentina e promovia no início do século XX uma aproximação diplomática com o Brasil. Esta ameaça de duas frentes levou à drástica sugestão de Zeballos, em 1908, perante uma reunião ministerial, de uma mobilização militar para forçar o Brasil a reduzir seu programa naval, contemplando inclusive a ocupação do Rio de Janeiro (GARCIA, 200-?).

Entretanto, esse plano foi exposto pela mídia argentina, sendo altamente repudiado e prejudicando a reputação de Zeballos, a qual foi completamente desmoralizada pela vitória diplomática do Brasil no caso do Telegrama nº 9⁴. De acordo com Spohr e Andriotti (2013, p. 64), “a forma como o Brasil conseguiu impedir essa disputa de prejudicar seus objetivos é compatível às estratégias de uma potência que visa à hegemonia regional”. Esse período ainda contou com um

4 “Zeballos tentou acusar Rio Branco de articular uma aliança com o Chile contra os argentinos a partir de um telegrama interceptado e supostamente decifrado. Rio Branco revelou o código do telegrama, desmentindo e desmoralizando Zeballos” (SPOHR; ANDRIOTTI, 2013, p. 57).

estreitamento de relações do Brasil com os Estados Unidos (EUA), por meio da criação de um sistema recíproco de embaixadas entre os dois países por exemplo, elevando a credibilidade e o poder do Brasil no contexto sul-americano e ameaçando ainda mais a influência argentina na região (SPOHR; ANDRIOTTI, 2013).

A política externa de Rio Branco de aproximação com países hispano-americanos, com o intuito de ganhar sua confiança e assim obter liberdade para exercer maior influência sobre a região, também pode ser muito observada no que tange a questões fronteiriças. Em sua maioria, Rio Branco teve êxito em resolver diversos conflitos territoriais de forma diplomática e amigável com acordos particulares e bilaterais. Peru e Argentina romperam com essa tendência brasileira de solução pacífica de disputas territoriais. O Peru possuía pendências com o Brasil principalmente na Questão do Acre, território disputado entre Peru, Bolívia e Brasil. Esses dois últimos, por vias diplomáticas, chegaram a um acordo bilateral em 1903, o Tratado de Petrópolis, reconhecido como uma das maiores realizações do Barão do Rio Branco. O Brasil, por meio desta negociação, foi capaz de adquirir grandes contingentes territoriais na região onde hoje é o estado do Acre, além de assegurar o controle da Amazônia e das vias fluviais, importantes para a geopolítica regional por ser uma rota de escoamento de produtos na região (CERVO; BUENO, 1992). Essa vitória diplomática brasileira, entretanto, não contemplou os interesses peruanos, e, portanto, fomentou a já existente disputa territorial entre Brasil e Peru, criando um ponto de atrito regional (SPOHR; ANDRIOTTI, 2013).

A questão territorial e a delimitação dos limites fronteiriços brasileiros estão estritamente ligadas à possibilidade do Brasil impor seu interesse nacional de constituir uma liderança sobre os demais países da América do Sul (BURNS, 1966). Rio Branco se utilizou da resolução bilateral de conflitos lindeiros, portanto, como forma de garantir ao Brasil a imagem de um Estado consolidado, capaz de impor seus vontades nacionais sobre os demais países da região, utilizando-se de constrangimentos militares quando necessário (SPOHR; ANDRIOTTI, 2013). Com relação à Argentina, o primeiro contato de uma rivalidade territorial entre Rio Branco e essa nação vizinha se deu em 1883, antes mesmo de Rio Branco assumir o Ministério das Relações Exteriores, durante a Questão de Palmas, em que “seu conhecimento aprofundado da história e da geografia brasileira e americana

lhe permitiu articular diversos argumentos, levando à vitória brasileira no litígio, conferindo cerca de 30.000 km² ao Brasil” (SPOHR; ANDRIOTTI, 2013, p. 55), elevando a inimizade argentina com relação ao Brasil, uma vez que ela perdeu o território hoje correspondente ao oeste catarinense, e portanto a balança de poder entre as duas nações tendeu para o lado brasileiro. Outro ponto importante a destacar no que tange à questão territorial e à balança de poder regional é a aliança peruana-argentina. No momento em que ambas possuíam pendências mal resolvidas com o Brasil, era de grande interesse para a política externa brasileira uma manobra político-diplomática que pudesse constranger a Argentina para que não tomasse partido no conflito Brasil-Peru (HEINSFELD, 2009).

Por fim, um último ponto acerca das ações do Barão do Rio Branco enquanto Ministro das Relações Exteriores brasileiras que deve ser destacado para fins deste artigo é a relação Brasil-Chile. Ambos os países possuíam suas desavenças e rivalidades com a Argentina, o que tornava a aproximação entre eles muito vantajosa no sentido de reduzir a ameaça que o Estado argentino impunha sobre ambos. Além disso, era de comum interesse que a Argentina não se envolvesse em questões fronteiriças envolvendo o Peru, com o qual Brasil e Chile tinham desavenças territoriais. As relações entre esses dois países sempre tiveram um caráter amigável, porém esse contexto de balança regional de forças, imposto durante o mandato de Rio Branco, intensificou a necessidade e interesse do Brasil em promover uma aproximação com a nação chilena (BUENO, 2003). Pelas palavras do próprio Barão do Rio Branco ao escrever para o embaixador brasileiro em Washington, Joaquim Nabuco, “a estreita amizade entre o Brasil e o Chile tem servido para conter as suas [da Argentina] veleidades de intervenção franca no litígio chileno-peruano, no que tivemos com a Bolívia e no que ainda temos pendente com o Peru” (RIO BRANCO, 1906).

A política externa durante os anos 1902 a 1912, sob o comando do Barão do Rio Branco, teve como uma das metas principais o fortalecimento do país na região sul-americana e a tentativa de impor uma liderança sobre os demais Estados hispano-americanos (DORATIOTO, 2000). Rio Branco acreditava no potencial brasileiro de se tornar uma potência regional, e norteou suas ações com intuito de fortalecer os laços de amizade e confiança com os demais países do eixo sul do

continente (incluindo também alguns Estados centro-americanos), como forma de ganhar espaço e legitimidade de atuar de forma mais enfática sobre eles. O Brasil lidou com a rivalidade regional existente com a Argentina e a disputa de poder regional de forma a aumentar sua capacidade em diversas frentes (militar, territorial e diplomática – essa tanto com países sul-americanos quanto com os EUA) e assim se sobrepor ao Estado argentino, impedindo que houvesse competição com o Brasil pela hegemonia regional. A aproximação com o Chile e a criação de tratados de cooperação entre esses países, portanto, era coerente com a política implementada por Rio Branco no início do século XX (HEINSFELD, 2009).

4 Análise do Projeto do Pacto do ABC proposto pelo Barão do Rio Branco

Ao receber do enviado chileno Puga Borne uma minuta de um “Pacto de cordial inteligência” entre Argentina, Brasil e Chile, o Barão do Rio Branco elabora e propõe o Projeto para um Tratado de cordial inteligência política e de arbitramento entre as Repúblicas do Brasil, do Chile e da Argentina em Petrópolis, no dia 21 de fevereiro de 1909. Composto por 13 artigos, o projeto de tratado expressava publicamente os desejos de Rio Branco para que a amizade e a cooperação entre as três grandes nações sul-americanas fossem garantidas, assim como a estimulação do progresso e da estabilidade da região (GARCIA, 200-?).

O artigo primeiro estabelece que as três nações devem garantir que estarão em perfeita harmonia, ou seja, possuem os mesmos interesses e objetivos e sempre buscarão o completo acordo, principalmente quanto a questões de manutenção da paz e o estímulo ao progresso na América do Sul. Logo em seguida, o artigo segundo determina que quaisquer desacordos que possam ocorrer entre as nações devem ser submetidos ao arbitramento, haja vista o esgotamento de meios diplomáticos e que os desacordos não envolvam interesses essenciais, independência, soberania ou honra dos Estados participantes (GARCIA, 2008). Essa seção inicial é vista, portanto, como uma tentativa do Barão do Rio Branco de propor certa unificação de interesses e objetivos da política externa das três grandes nações do Cone Sul da América Latina, exercendo em aliança uma “influência compartilhada” na região (GARCIA, 200-?). Ao mesmo tempo, sob a perspectiva do conceito

de engajamento, é possível relacionar essa “unificação” como uma tentativa de controlar previamente as decisões políticas da Argentina, impedindo sua projeção continental (GARCIA, 200-?; RESNICK, 2001).

Os artigos terceiro, quarto e quinto dizem respeito ao arbitramento de desacordos entre Argentina, Brasil e Chile, predefinindo meios de resolução de conflitos. O terceiro exprime que questões finalizadas já previamente retratadas em acordos definitivos não seriam renovadas, sendo o arbitramento das mesmas pertinente apenas a questões relacionadas à inteligência e à execução dessas. Por sua vez, o artigo quarto define que caso não haja concordância entre o(s) Árbitro(s) escolhido(s), a questão conflitante será submetida ao arbitramento do Conselho Federal Suíço. O quinto artigo explica a necessidade de os três países assinarem compromissos, para cada caso, que definam o conteúdo do conflito, a limitação dos poderes do(s) Árbitro(s) e as circunstâncias dos prazos de constituição de tribunal, escolha do Árbitro e o processo arbitral. Esses compromissos definidos serão ratificados apenas com aprovação de representantes legislativos de cada nação (GARCIA, 2008). Ao submeter a Argentina – e o Chile – a esses meios de resolução e arbitrariedade de conflitos, Rio Branco busca subjugar decisões unilaterais que possam vir a prejudicar o Brasil, ao mesmo tempo em que encerra a possibilidade da Argentina retomar desacordos anteriores aos do tratado, significando uma limitação e submissão às decisões da “maioria”, ou seja, Brasil e Chile (HEINSFELD, 2009).

A questão abordada no artigo sexto diz respeito à impossibilidade de resolução de impasses por meios arbitrários entre duas das três nações ou entre uma e as outras duas. É importante notar que o artigo inicia com o comentário de Rio Branco reforçando que a seção se aplica a um evento excepcional⁵. O artigo contém dois parágrafos de grande importância: o primeiro define que nenhuma das potências regionais poderá realizar represálias militares e declarações de guerra às outras duas, a não ser que, esgotados todos os recursos diplomáticos, a potência ofendida apresente uma exposição de suas queixas à potência julgada ofensora e não seja respondida pela mesma decorridos seis meses da reclamação; o segundo define que nenhuma das nações aplicará hostilidades contra as outras, ou alguma dessas, sem uma declaração de guerra que corresponda às condições do parágrafo

5 “**Artigo 6.** Se, o que não é de se esperar, alguma desinteligência grave sobre questões...” (GARCIA, 2008, p. 263, grifo nosso).

1 e, ainda mais, passados seis meses após a data de publicação da declaração de guerra (GARCIA, 2008). Esse artigo como um todo define as premissas de uma contenção de possíveis escalonamentos de tensão entre as três nações, estabelecendo condições para uma construção conjunta de confiança e segurança, se enquadrando na definição de engajamento por contato militar (RESNICK, 2001).

O artigo sétimo consiste em estabelecer a impossibilidade de aliança com uma quarta potência contra qualquer uma das nações signatárias do tratado (GARCIA, 2008). Já o artigo oitavo define que as três nações do tratado podem oferecer bons ofícios ou serem voluntários à mediação de conflitos ou impasses entre si ou com outras potências e nações, além de que o oferecimento ou a recusa não podem ser considerados como atos pouco amigáveis pelos receptores da proposta ou resposta (GARCIA, 2008). Essas imposições do tratado fazem com que a Argentina não possa interferir de forma livre e exercer sua projeção e influência em questões envolvendo outros países da região, como exemplo o impasse territorial brasileiro-peruano envolvendo o Acre e o impasse chileno-peruano envolvendo Tacna e Arica (HEINSFELD, 2009). O impacto desse artigo na política externa argentina e em sua maneira de se estabelecer como potência regional no sistema internacional pode ser configurado como uma tática de engajamento brasileira por parte do Barão do Rio Branco, tendo em vista a interdependência e a limitação que seriam geradas caso o tratado fosse assinado (RESNICK, 2001).

O nono e décimo artigos se referem à estratégia de contenção que os três países deveriam adotar em caso de futuras insurreições no território das partes contratantes. Segundo o artigo 9, as nações estariam obrigadas a, por quaisquer meios, deter imigrados políticos que tentassem se organizar em seus territórios com o intuito de gerar desordem em algum Estado vizinho. O tópico seguinte esclarece que, se houvesse revolta contra o governo argentino, brasileiro ou chileno, as outras partes do tratado não poderiam estabelecer relações comerciais ou econômicas com os insurgentes e deveriam trabalhar para desarmar esses grupos, caso algum se encontrasse em seu território, devolvendo as armas ao governo oficial (GARCIA, 2008). Ambos os artigos são relativos ao fortalecimento da confiança e da segurança entre os países, criando mais obrigações nos campos de ajuda militar e cooperação, medidas que Resnick (2001) cita ao listar formas de engajar os Estados-alvos

– colocando a Argentina, principalmente, e o Chile em cheque com relação às questões pendentes brasileiras (com Bolívia e Peru, por exemplo) – através da área militar, gerando certa interdependência entre os dois países (RESNICK, 2001).

No décimo primeiro artigo da proposta de Rio Branco, o documento explicita que, em caso de insurgência ou levante em um país que faça divisa com alguma das três nações, as Repúblicas Contratantes deveriam entrar em acordo sobre quais providências tomar militar e diplomaticamente, evitando divergências entre si (GARCIA, 2008). Isso colocava Brasil e Chile em uma posição confortável, visto que eram grandes aliados e supostamente apresentariam vantagem em relação à Argentina. Além disso, ambos os Estados possuem fronteira com o Peru e enfrentavam impasses na época, logo, seria favorável firmar um acordo que impedisse o país argentino – aliado peruano – de agir estrategicamente em benefício do Peru e opondo-se aos interesses territoriais do Brasil e do Chile. Segundo Heinsfeld (2009, p. 10):

Rio Branco ao propor este acordo tinha um objetivo geopolítico bem definido: isolar a Argentina no concerto das nações Sul-americanas e impedir que ela continuasse a exercer influência sobre os demais países da região. Para isso, era necessário manter o Chile como aliado incondicional, para que numa aliança entre os três países, o Chile fosse o fiel da balança (HEINSFELD, 2009, p. 10).

Os últimos dois artigos dizem respeito às formalidades do pacto, mencionando questões burocráticas de assinatura e ratificação, a qual não ocorreu. A Argentina relutou em assinar o documento, pois ficou claro para o Governo a desvantagem em que o país se encontraria, e este não pretendia limitar suas relações no cenário sul-americano (HEINSFELD, 2009).

Portanto, o Barão do Rio Branco não obteve sucesso em seus objetivos de neutralizar a Argentina no continente, a fim de que ela não prejudicasse o Brasil em sua tentativa de ascensão como única potência regional através desse acordo entre as três nações. Era clara sua ambição de projetar poder no Cone Sul isolando sua maior rival, a Argentina, por meios diplomáticos e que não fossem de grande risco para o Brasil. Rio Branco morreu sem ver concretizado o pacto ABC e seu sucessor, Lauro Müller, deu continuidade às negociações do projeto, que acabou sendo assinado em 1915, mas com várias alterações em relação à proposta original

do diplomata. O pacto de 1915 era bem menos abrangente: não possuía o caráter de aliança; não tratou de questões relativas ao desarmamento dos países signatários; e não declarou preocupação com possíveis rebeliões que viessem a acontecer no território de um dos três signatários ou nos países vizinhos (HEINSFELD, 2009). Brasil e Chile aprovaram a proposta, mas, na Argentina, a Câmara dos Deputados ainda assim a rejeitou. De acordo com Garcia (200-?, p. 4), o tratado “[...] foi criticado por aqueles que viam os acordos sub-regionais como prejudiciais à coesão da solidariedade continental”, visto que a Argentina tinha intenção de fortalecer e manter suas alianças com outros países fora do ABC, como o Peru (GARCIA, 200-?).

5 Conclusão

Sob a liderança do Barão do Rio Branco, foi encontrada uma conjuntura propícia para um direcionamento da política externa brasileira no sentido da busca de consolidação de poder no hemisfério sul do continente americano. Como forma de atingir seu objetivo de elevar o Brasil a uma posição de liderança regional, levando também em consideração o empecilho cultural – sendo a nação brasileira a única de origem não hispânica na América do Sul –, Rio Branco buscou obter a legitimidade necessária para impor sua hegemonia na região por meio da aproximação pacífica com seus países vizinhos. Junto a esse cenário, havia ainda a rivalidade histórica entre as duas maiores nações da região, Brasil e Argentina, que se impunha como outra barreira para que se alcançasse o interesse nacional brasileiro de se tornar uma possível hegemonia regional. Como forma de contornar essa situação, uma das soluções encontradas foi a elaboração de um tratado que seria capaz de conter a República Argentina e sujeitar sua atuação no continente sul-americano aos interesses brasileiros de uma forma não agressiva, porém coercitiva.

Utilizando das definições elaboradas por Evan Resnick (2001) a partir do conceito de engajamento, é possível observar a estratégia nos artigos do Projeto do Pacto do ABC tanto em seu caráter de contato diplomático quanto de contato militar. O engajamento diplomático é percebido a partir da normalização de relações diplomáticas entre as três nações, encerrando desacordos passados e estabelecendo o equilíbrio regional a partir de uma aliança. A tentativa de engajamento por contato militar é explicitada a partir dos artigos que estabelecem as imposições na realização

de represálias militares entre as nações, assim como o auxílio e cooperação militar em questões conflituosas com outros países da região. Além disso, o compartilhamento de medidas de construção securitária e de confiança entre as nações permeia todo o projeto, sendo também uma das classificações de Resnick (2001).

Portanto, a partir dos resultados obtidos ao analisar o Projeto do Pacto do ABC proposto pelo Barão do Rio Branco, se apropriando do conceito de engajamento, conclui-se que o projeto se afasta tanto da proposta de um idealismo de cooperação regional quanto do exercício de uma influência compartilhada que equalizasse as relações de poder entre os três países contemplados no tratado. Confirma-se, dessa forma, a hipótese inicial do trabalho, de que o objetivo do Brasil com o tratado era estabelecer uma abordagem que subjugasse a Argentina, por meio de uma estratégia de política externa que se encaixa no conceito de engajamento.

Brazilian Foreign Policy to Argentina: The ABC Pact and the Regional Power Dynamics

Abstract: This article has the purpose of analyzing the ABC Pact, proposed in 1909 by the Baron of Rio Branco, and verifying the involved actors' – Chile and, especially, Argentina – motivations and objectives, as well as the existing power balance. In order to do that, a realist theoretical basis was applied, with focus on Evan Resnick's (2001) concept of "engagement", a strategy used with the objective of influencing the behavior of a certain targeted State by approximation in multiple issue-areas. Rio Branco's foreign policy will be resumed so that the historical context can facilitate the understanding of the ambassador's motivations. Thus, the hypothesis proposed and confirmed by the analysis was that the Brazilian proposition of the treaty sought to subdue Argentine influence in the continent.

Keywords: Brazilian Foreign Policy. Argentina. ABC Pact. Engagement. Baron of Rio Branco.

Referências

BUENO, Clodoaldo. O Barão do Rio Branco e o projeto da América do Sul. *In*: CARDIM, Carlos Henrique; ALMINO, João (org.). **Rio Branco, a América do Sul e a Modernização do Brasil**. Rio de Janeiro: EMC, 2002. p. 359-392.

BUENO, Clodoaldo. **Política Externa da Primeira República**: os anos de apogeu (de 1902 a 1918). São Paulo: Paz e Terra, 2003.

BURNS, E. Bradford. **The Unwritten Alliance**: Rio Branco and Brazilian-American Relations. New York: Columbia University Press, 1966.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo (org.). **História da Política Exterior do Brasil**. São Paulo: Editora Ática, 1992.

DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. A política platina do Barão do Rio Branco. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 43, n. 2, p. 130-149, jul./dez. 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292000000200006>. Acesso em: 28 maio 2021.

GARCIA, Eugênio Vargas (org.). **Diplomacia Brasileira e Política Externa**: Documentos Históricos (1493-2008). Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2008.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Projeto de Pacto do ABC de 1909**. Centro de Pesquisa e Documentação Histórica do Brasil, [200-?]. Disponível em: [http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/PROJETO%20DE%20PACTO%20DO%20ABC%20\(1909\).pdf](http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/PROJETO%20DE%20PACTO%20DO%20ABC%20(1909).pdf). Acesso em: 27 out. 2020.

HEINSFELD, Adelar. As Relações Brasil-Chile: o pacto ABC de 1915. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 25., 2009, Fortaleza. **Anais eletrônicos...** Fortaleza: ANPUH, 2009. p. 1-10.

MARTINS, José Miguel Quedi. Dimensão Estratégica da II Guerra Mundial. **NERINT**, Online, 2020. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/nerint/prefacio/>. Acesso em: 11 mar. 2021.

MEARSHEIMER, John J. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York/London: W. W. Norton & Company, 2001.

RESNICK, Evan. Defining Engagement. **Journal of International Affairs**, New York, v. 54, n. 2, p. 551-566, 2001. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24357749>. Acesso em: 28 maio 2021.

RIO BRANCO, Barão. [**Despacho oficial**]. Destinatário: Joaquim Nabuco. AHI, Estante 235, Prateleira 2, Maço 06. Rio de Janeiro, 31 mar. 1906.

SPOHR, Alexandre Piffero; ANDRIOTTI, Luiza Salazar. A Construção do Papel Regional do Brasil: Uma Análise do Período Rio Branco. **Revista de Iniciação Científica de Relações Internacionais**, João Pessoa, v. 1, n. 1, p. 53-67, 2013.

WIVEL, Anders. Realism in Foreign Policy Analysis. **Oxford Research Encyclopedia of Politics**, Online, set. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.475>. Acesso em: 31 out. 2020.

A Relação entre os Governos Brasileiro e Paraguai (1954–1973): Da Missão Militar Brasileira de Instrução no Paraguai ao Tratado de Itaipu

Bruno Carlos Müller Neto
Laura Reis da Silveira
Luana Alonso Xavier de Miranda
Matheus Vasconcelos¹

Resumo: O seguinte trabalho visa compreender, através de revisão bibliográfica e análise do Tratado de Itaipu, as relações bilaterais entre Brasil e Paraguai durante o período de 1954 a 1973, além de investigar o relacionamento entre as Forças Armadas brasileiras e paraguaias a partir da Missão Militar Brasileira de Instrução no Paraguai (MMBIP). Conclui-se, assim, que a influência da MMBIP na alta sociedade e na formação de militares paraguaios, com destaque para o General Stroessner, auxiliou na relação entre os dois países e que, apesar de alguns contenciosos, criou canais alternativos de comunicação entre os militares, facilitando a resolução do Tratado.

Palavras-chave: Usina de Itaipu. Forças Armadas. Stroessner. Diplomacia.

¹ Graduandas e graduandos em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

1 Introdução

É de conhecimento geral a importância social, política, econômica e diplomática que a Usina Elétrica de Itaipu possui. Com a assinatura do Tratado de Itaipu em 1973 por Brasil e Paraguai, foram estabelecidos os pontos para o financiamento da obra e para a operação da empresa, num modelo de sociedade binacional, pertencente às duas nações em partes iguais. O ano de assinatura do Tratado coincide com um período de crise no cenário internacional, ocasionado pelo aumento no preço do petróleo. Nesse momento emblemático da economia mundial, intensificou-se a pesquisa e o uso de energias alternativas e renováveis, como as hidrelétricas. Planejada para ter uma potência instalada total de 14 mil MW, além de ser a maior do mundo, à época, a Usina de Itaipu quase dobraria a potência instalada do Brasil, de cerca de 16,7 mil MW, e supriria grande parte do consumo paraguaio (ESPÓSITO NETO, 2012; ITAIPU, 2019). O empreendimento obteve como resultados, ao longo dos anos após a sua construção e completa execução (1975 e 1979), a construção de mais de 9 mil casas para os trabalhadores. Ademais, o transporte de materiais para a Itaipu Binacional mobilizou 20.113 caminhões e 6.648 vagões ferroviários, enquanto a demanda por mão de obra provocava filas imensas nos centros de triagem dos consórcios, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2010). É possível perceber, portanto, que a construção desta usina foi responsável por uma boa parte da dinamização da economia brasileira na época, sem contar os benefícios também trazidos ao país vizinho – o Paraguai (IPEA, 2010).

No que tange às relações internacionais, o tema que concerne à Usina de Itaipu é amplamente explorado no sentido de trazer à luz do conhecimento acadêmico as questões que norteiam os trâmites diplomáticos envolvendo a assinatura de tal acordo. Nessa situação em especial, a diplomacia ocupa um espaço importante, pois a construção da Itaipu Binacional foi responsável pela resolução do contencioso envolvendo ambos os países, no que se refere à questão da disputa sobre a posse de terras na região do Salto de Sete Quedas (ou Salto de Guaíra), área hoje coberta pelo lago da usina. Os estudos técnicos iniciaram em maio de 1974, dando origem à entidade Itaipu Binacional, estruturada como “empresa internacional”, e a disputa por terras na fronteira foi, enfim, superada (ITAIPU, 2019).

Este trabalho, portanto, além de trazer uma revisão bibliográfica do contexto diplomático de Brasil e Paraguai entre 1954 a 1973 (período entre a ascensão do General Stroessner como presidente paraguaio até a assinatura do Tratado), também visa a compreender a presença militar em ambos os países: como ambas as Forças Armadas se relacionavam e como podem ter influenciado na elaboração do Tratado de Itaipu? Sendo assim, para além desta introdução e das considerações finais, o trabalho se divide em três seções: (i) contextualização histórica e diplomática sobre a relação entre Brasil e Paraguai, traçando as características básicas e as questões primordiais que pontuaram a assinatura do Tratado; (ii) análise da presença da Missão Militar Brasileira de Instrução no Paraguai (MMBIP) e das relações militares entre ambos os países, contando com uma investigação sobre a figura do presidente paraguaio General Alfredo Stroessner; (iii) análise do Tratado de Itaipu, seus precedentes com relação aos planos de aproveitamento hídrico do Rio Paraná, suas peculiaridades jurídicas e políticas envolvendo questões como a disputa fronteiriça entre Brasil e Paraguai, buscando traçar um paralelo em relação às forças militares e a sua influência nos trâmites diplomáticos envolvendo o tratado.

2 As Relações Brasil-Paraguai entre 1954 e 1973: Contextualização Histórica e Diplomacia

No que se refere às relações entre ambos os países no período entre 1954 e 1973, o Paraguai se encontrava em um momento de reconstrução da sua política externa dada a ascensão de Alfredo Stroessner à presidência – militar conhecido por ter governado o país com “mão de ferro”, fazendo uso extensivo dos aparatos de repressão e perseguição aos seus opositores e mantendo-se por 35 anos no poder (1954-1989) (ESPÓSITO NETO, 2012). Em 1954, Brasil e Paraguai já mantinham relações relativamente amistosas, fruto, em parte, da inclinação positiva que Stroessner possuía em relação ao Brasil, principalmente por ter cursado alguns módulos de aperfeiçoamento militar no país. No que tange às relações com os demais países da América do Sul, ainda é importante citar que, sob o governo de Stroessner, Paraguai e Argentina se distanciaram profundamente, uma vez que o presidente paraguaio não consentia com a dependência profunda pela qual passava o seu país em relação ao vizinho do Sul (YEGROS; BREZZO, 2013). As

relações com o Brasil, por sua vez, eram grandemente fortalecidas, considerando, principalmente, uma maior aproximação entre Assunção e Brasília, com o fito de contrabalançar a influência argentina oriunda da dependência paraguaia do porto de Buenos Aires para suas comunicações externas (ESPÓSITO NETO, 2012).

Retomando a discussão unicamente sobre as relações entre Brasil e Paraguai, os laços se tornaram ainda mais próximos em 1957, quando houve a assinatura de acordos com grande importância política e diplomática: a construção e a pavimentação de estradas entre a fronteira brasileira e grandes cidades paraguaias, como Concepción; a construção da usina de Acaray; a construção da ponte da Amizade, que ligaria a cidade de Foz do Iguaçu a Puerto Stroessner; a abertura de uma Missão Cultural e a construção do Colégio Experimental Paraguai-Brasil, entre outros convênios (SILVA, 2006). Entretanto, na década de 1960, por sua vez, o que antes era entendido como uma relação amistosa e que prometia ser de grande potencial transformou-se em uma relação litigiosa, que significou uma ameaça às vitórias diplomáticas alcançadas entre ambos os países graças a uma controvérsia acerca do domínio do Salto das Sete Quedas (YEGROS; BREZZO, 2013). Tal conflito se inicia, segundo Espósito Neto (2008), a partir do momento em que há a divulgação da construção de uma grande usina na região, em 1962.

Imediatamente, o Paraguai afirma que a área da futura barragem era de território paraguaio, sob o pretexto de uma nova interpretação do tratado de 1872²; e o Brasil, por sua vez, afirmava que as cataratas estavam, na verdade, em território brasileiro. Durante o período de 1964 a 1965, diversos incidentes na fronteira colocaram os dois países muito próximos de um conflito. O então litígio territorial somente foi resolvido com a assinatura da “Ata das Cataratas”, em 1966, que não resolvia a questão da soberania sobre Sete Quedas, mas garantia aos dois países igual participação em qualquer projeto hidroelétrico na área. Segundo Yegros e Brezzo (2013), neste acordo se estipulava que os países:

2 O Tratado de Limites entre Paraguai e Brasil foi assinado em 1872, após o fim da Guerra da Tríplice Aliança. O processo de demarcação das fronteiras ocorreu entre 1872 e 1874, quando o Brasil ainda ocupava militarmente o país guarani. Tal fato foi utilizado, posteriormente, para alegar que o Paraguai assinou o Tratado de Limites sob condições desfavoráveis. Ademais, a celebração de um acordo de forma bilateral com o Paraguai contrariava o acordado no artigo 6º da Tríplice Aliança: todas as negociações, tratados de paz, armistícios ou outras convenções que suspendessem a guerra com o Paraguai, deveriam ser realizadas em conjunto por Argentina, Brasil e Uruguai. Portanto, o Tratado de Limites de 1872 causou grande polêmica, principalmente na Argentina (GOMES, 2009; ESPÓSITO NETO, 2012).

Concordaram em estabelecer, desde já, que a energia elétrica eventualmente produzida pelos desníveis do rio Paraná, desde e inclusive o Salto do Guairá ou Salto Grande das Sete Quedas até a foz do rio Iguaçu, será dividida em partes iguais entre os dois países, sendo reservado a cada um deles o direito de preferência para a aquisição desta mesma energia a justo preço que será oportunamente fixado por especialistas dos dois países, de qualquer quantidade que não venha a ser utilizada para o suprimento das necessidades de consumo do outro país (YEGROS; BREZZO, 2013, p. 164).

Desta maneira, em 1967, contrata-se uma Comissão Mista Técnica Paraguai-Brasileira para a avaliação do potencial hidrelétrico e das possibilidades econômicas do trecho em questão, optando-se, assim, por um aproveitamento em conjunto da região. Assim, a sociedade entre ambos os países, no que concerne aos trâmites da Usina, se torna uma realidade incontestável (ESPÓSITO NETO, 2012).

Nesse ínterim, é importante citar a presença argentina nestas tramitações. Após a iniciativa entre Brasil e Paraguai já supracitada, a Argentina se posicionou contra tal empreitada, pois camadas políticas do país temiam a ruptura do equilíbrio de poder no subsistema do Prata em favor do Brasil e em detrimento da Argentina, com a consequente “satelitização” do Paraguai (ESPÓSITO NETO, 2012). Assim, houve grandes esforços diplomáticos argentinos no sentido de tentar “multilateralizar” o acordo firmado entre Brasil e Paraguai, de modo que a Argentina buscou legitimar o princípio de que, para construir aproveitamentos hidrelétricos em rios internacionais de curso contínuo, uma “consulta prévia” aos demais Estados ribeirinhos seria de suma importância e necessidade. Tal posição não foi, no entanto, aceita de maneira positiva na Bacia do Prata (YEGROS; BREZZO, 2013). Em junho de 1971, portanto, foi aprovada a Declaração de Assunção sobre o aproveitamento dos Rios Internacionais pelos chanceleres dos cinco países membros do Sistema da Bacia do Prata – Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai – que previa:

Nos rios internacionais contíguos, sendo a soberania compartilhada, qualquer aproveitamento de suas águas deverá ser precedido de um acordo bilateral entre os ribeirinhos. Nos rios internacionais de curso contínuo, não sendo a soberania compartilhada, cada Estado pode aproveitar as águas em razão de suas necessidades, sempre que não cause prejuízo sensível ao outro Estado da Bacia (YEGROS; BREZZO, 2013, p. 166).

Ainda no que tange à política externa paraguaia em relação à Argentina, cabe ressaltar que houve uma grande aproximação de ambos os países – e uma tentativa imensa de dirimir a presença brasileira e enfraquecer os laços deste país com o

Paraguai –, principalmente no momento em que houve a assinatura de acordos para a construção das usinas de Yaciretá³, Salto Grande⁴ e Corpus⁵. Na assinatura destes acordos, o Paraguai concedeu benefícios econômicos à Argentina maiores do que havia oferecido ao Brasil. Stroessner, dessa maneira, estaria reformulando sua política externa de aliança com o Brasil, transformando-a em uma “neutralidade pragmática” (MENEZES, 1987, p. 112).

Em janeiro de 1973, apresentou-se aos governos paraguaio e brasileiro o resultado do relatório técnico preliminar. A recomendação era de que fosse construída uma usina em Itaipu, adiantando-se, assim, as negociações bilaterais que culminaram na assinatura do Tratado de Itaipu, em 26 de abril de 1973, que previa uma usina com uma potência instalada de aproximadamente onze milhões de kW. O Tratado foi responsável por diversas respostas (positivas e negativas) da opinião pública, fazendo-se valer como um todo a partir de agosto de 1973, com a troca das ratificações. A Usina de Itaipu – e todos os seus trâmites diplomáticos – é considerada um marco importantíssimo na política brasileira-paraguaia, pois: “[...] a represa se tornaria uma das maiores do mundo e a mais importante entre as de caráter binacional” (YEGROS; BREZZO, 2013, p. 167). Em 1982, por fim, deu-se início ao processo de preenchimento da represa de Itaipu e em 1985 ela foi inaugurada formalmente (YEGROS; BREZZO, 2013).

3 A Missão Militar Brasileira de Instrução no Paraguai (MMBIP): Origens e Contextualização

A primeira cooperação militar entre Brasil e Paraguai pode ser considerada o pedido de instrução militar feito por Carlos Antonio López, presidente paraguaio, em 1845. Nesta ocasião, oficializada em 1851, foram enviados ao país guarani dois oficiais do Exército e dois da Marinha. Após esse período, as missões militares só seriam retomadas no fim da década de 1930 (SOUTO, 2016), principalmente com o golpe de Estado em 1936, no Paraguai, momento em que o Exército surgiu como

3 A usina de Yaciretá, localizada no Rio Paraná, é um empreendimento binacional entre Argentina e Paraguai, projetada para ser a última usina deste rio, já que não há mais desníveis significativos à jusante. Apesar de ter seus estudos de aproveitamento energético concluídos em 1954, só começou a ser construída na década de 1980. Durante sua construção, houve uma série de polêmicas, como a remoção da população local, entre eles indígenas, e danos ao meio ambiente (PINHEIRO, 2007).

4 Localizada no Uruguai, próxima da província argentina de Entre Rios, Salto Grande é uma usina binacional uruguaio-argentina. Seu projeto foi acordado através de consulta prévia entre Argentina, Brasil e Uruguai, no ano de 1960. A partir da consulta prévia, chegou-se a uma Declaração Conjunta Tripartite, visando um plano amplo de aproveitamento energético e mitigação de danos ao meio ambiente. Com capacidade instalada de 1.900 MW, foi finalizada em 1979 (PINHEIRO, 2007).

5 Projeto de usina hidrelétrica no Rio Paraná. Seu projeto é da década de 1960, mas foi paralisado diversas vezes pelo governo argentino. Foi rejeitado em plebiscito pela população da província argentina de Misiones, em 1996.

sujeito importante no processo político do país. Entre 1936 e 1954, o Paraguai foi governado por quatro militares – Coronel Rafael Franco (1936-1937), e os Generais José Estigarribia (1939-1940), Higinio Morínigo (1940-1948) e Alfredo Stroessner, que assumiu a Presidência em 1954 e ficou no poder até 1989 – e alguns civis, como Félix Paiva (1937-1939) e Federico Chaves (1949-1954), que viam na força militar um componente importante da disputa política. O novo regime ditatorial paraguaio tinha suas raízes no fascismo e estava muito alinhado com o Estado Novo, que seria implantado no Brasil em 1937. Ademais, era de interesse de ambos os países uma aproximação, para limitar a influência política e econômica argentina no Paraguai, além de frear possíveis intenções expansionistas da Argentina e impedir o projeto do Vice-Reino do Rio da Prata (DORATIOTO, 2012).

Já em 1936 é oferecido, pelo Brasil ao governo de Rafael Franco, um programa de cooperação, com a construção de uma conexão ferroviária brasileiro-paraguaia; aceitação de alunos paraguaios nas Escolas Militares do Exército, da Marinha e da Aviação do Brasil; e vagas em cursos superiores de agropecuária. Ainda estavam no plano de cooperação a instalação de uma agência do Banco do Brasil em Assunção e a oferta de um porto-franco para o comércio externo do Paraguai em Santos-SP. Nessa oportunidade, foi pedido ao governo brasileiro a inscrição de 15 oficiais do Exército paraguaio em um curso de aperfeiçoamento da infantaria (DORATIOTO, 2012). Em 1938, no contexto da cooperação intelectual, alunos brasileiros visitaram Assunção e, em 1940, alunos paraguaios retribuíram a visita, estreitando os laços universitários (BRASIL, 1944a).

Ainda em 1940, o Coronel Ramón Paredes fez uma visita ao Brasil e se encontrou com o General Eurico Gaspar Dutra, Ministro do Exército, para negociar a ida de militares paraguaios para treinar no Brasil. A negociação se concretizou no dia 25 de março do mesmo ano, e entre os militares paraguaios escolhidos para realizar o treinamento acordado por Dutra e Paredes estava Alfredo Stroessner que, à época, era Capitão do Exército. Nas comemorações brasileiras do dia 7 de setembro, foram enviados pelo Paraguai o Coronel Raimundo Rolón, chefe do Estado Maior, e o Capitão de Fragata Zarn Phiropolos, Comandante da Flotilha paraguaia (BRASIL, 1944a). Nessa ocasião, o Coronel Rolón fez um relato de sua visita ao Brasil, publicado como “Alguns aspectos do Brasil com relação ao Paraguai”

(1940)⁶. Nesse relato, de cerca de trinta páginas, Rolón fez um detalhamento da estrutura militar brasileira, relatos sobre a economia do Brasil, a necessidade de utilização do modelo de agricultura brasileira pelo Paraguai, questões relacionadas à política, como o papel exercido pelos militares, além de apresentar a Constituição brasileira de 1937 e o decreto que dissolveu partidos políticos. Conforme mensagens enviadas, em 1941, por Protásio Gonçalves⁷ a Oswaldo Aranha – Ministro das Relações Exteriores do Brasil – era de amplo conhecimento a forma amistosa como Rolón se referia ao Brasil e sua tendência brasilófila. Entretanto, o seu desejo de aproximação entre os dois países, antes de amizade, era um desejo de atender às necessidades de sua pátria (SOUTO, 2016). Por fim, em 19 de novembro de 1940, o governo francês encerrou sua missão militar no Paraguai, permitindo que os seus oficiais continuassem como técnicos contratados. Era de grande interesse paraguaio manter a missão francesa, tendo em vista que a sua substituição por instrutores de outros países, como Argentina ou Chile, poderia gerar desentendimentos: “o problema adviria do temor deste governo de desgostar países amigos que teriam interesse que a missão escolhida procedesse do respectivo Exército” (SOUTO, 2016, p. 215).

Em abril de 1941, desembarcou no Brasil mais um grupo de oficiais paraguaios para a realização de cursos de aperfeiçoamento. Em agosto, Getúlio Vargas foi até Assunção, sendo a primeira vez que um chefe de Estado brasileiro visitou o país vizinho. Nessa ocasião, foram trocadas as ratificações dos acordos de cooperação assinados anteriormente (BRASIL, 1944b). Foi nesta ocasião que se discutiu com o presidente Higinio Morínigo a instalação da Missão Militar brasileira no Paraguai, resultado de uma grande aproximação e cooperação entre os dois países. A Argentina, contrária a esta aproximação, exercia grande pressão sobre o governo paraguaio, tentando suspender o intercâmbio com os militares brasileiros. Entretanto, o Paraguai alegava que, por ter uma instrução militar advinda dos franceses, tinha por objetivo manter uma unidade de orientação e métodos no ensino, garantida por meio do intercâmbio com militares brasileiros, que tiveram instrução do mesmo país europeu. Por fim, a MMBIP foi instalada em Assunção em 18 de maio de 1942 (SOUTO, 2016).

6 No original: “Algunos aspectos del Brasil con relación al Paraguay (1940)” (SOUTO, 2016).

7 Embaixador brasileiro em Assunção entre 1940 e 1942.

Entretanto, um acordo formal só seria realizado em 1948, por iniciativa diplomática, depois da suspeita da substituição da Missão Militar Brasileira por uma missão argentina. O acordo foi assinado depois de negociações com os governos paraguaio e estadunidense, já que a Missão Militar dos Estados Unidos, instalada em 1943, detinha certos privilégios de atuação – seu contrato previa exclusividade para missões futuras no Paraguai – e o contrato brasileiro não poderia interferir em seus interesses (SOUTO, 2016).

3.1 Objetivos

As missões militares de instrução, de um modo geral, são formadas a pedido de um determinado país, mediante contrato ou acordo, para transmitir conhecimentos e ensinamentos, através de organização, doutrina e preparo, de forma adaptada às finalidades e recursos disponíveis (MALAN, 1988, *apud* SOUTO, 2016). No caso da MMBIP, seu objetivo principal era organizar os cursos de cavalaria, equitação e educação física. Entretanto, em sua tese de doutorado, Cíntia Vieira Souto (2016) apresenta outras possíveis funções exercidas pela MMBIP, que precisam ser analisadas com mais cuidado.

A ida de militares brasileiros qualificados para o país vizinho, dado o contexto de influência das forças armadas na política paraguaia (DORATIOTO, 2012), em conjunto com uma forte presença dos membros da MMBIP em eventos sociais, como festas, homenagens, premiações e confraternizações, pode demonstrar uma atuação como canal paralelo de diplomacia e obtenção de informações (SOUTO, 2016). Essa função, ao longo da existência da MMBIP, seria de grande importância para as relações políticas Brasil-Paraguai (ESPÓSITO NETO, 2012; SOUTO, 2016).

Outra função da MMBIP seria o monitoramento de possíveis atividades nazistas em solo paraguaio. Depois da entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial ao lado dos Aliados, uma de suas funções era monitorar e combater atividades nazistas no seu território e em países vizinhos (SOUTO, 2016). O Paraguai possuía, à época, diversas colônias alemãs e associações germanófilas. Segundo Francisco Doratioto (2012), havia, dentro do Exército paraguaio, grande simpatia pelo regime nazista, principalmente no chamado “grupo da cavalaria”. O grupo tinha como base a 1ª Divisão de Cavalaria em Campo Grande, liderada pelo

Coronel Benítez Vera. A MMBIP atuou diretamente com Benítez Vera, já que no seu escopo estavam cursos de cavalaria, sendo este um indício do monitoramento de atividade nazista como função da missão militar.

As duas últimas funções exercidas pela MMBIP, de acordo com Cíntia Vieira Souto (2016), foram ocupar o espaço de influência da Argentina sobre o Paraguai, que colocava o país guarani há décadas em uma dependência política e econômica; e exercer certo controle sobre a hegemonia militar estadunidense na América Latina. Neste sentido, a Missão Militar do Estados Unidos chegou ao Paraguai em 1943, e celebrou um acordo que garantia exclusividade para suas missões. Assim, como a MMBIP não tinha regulamentação à época, caso se retirasse do país guarani, não poderia retornar. Ademais, não era do interesse brasileiro que o Paraguai fosse instruído e se rearmasse com apoio dos Estados Unidos, devido às incertezas sobre o rumo da política sul-americana. Conforme recomendação do adido militar brasileiro no Paraguai, Major Francisco Damasceno Ferreira Portugal, o governo brasileiro deveria negociar com os Estados Unidos o controle do fornecimento bélico aos países vizinhos ao Brasil. Portanto, apesar do Brasil conseguir manter sua Missão Militar no Paraguai para evitar a influência total dos Estados Unidos, e de vislumbrar pleitear a distribuição de material bélico aos países vizinhos, era a Missão estadunidense que mantinha o controle sobre a Missão brasileira. Por fim, dentre os oficiais brasileiros de maior destaque participantes da MMBIP é possível citar Golbery do Couto e Silva (1948-1950) e João Figueiredo (1955-1957), figuras importantes para o período do Regime Militar brasileiro (1964-1985) (SOUTO, 2016).

3.2 Alfredo Stroessner e a Aproximação com o Brasil

É possível que a afinidade de Stroessner com o Brasil tenha começado quando o país atuou no arbítrio que pôs fim à Guerra do Chaco (1932-1935). Esse arbitramento foi favorável ao Paraguai, que manteve sob seu controle boa parte das terras disputadas. Stroessner, na época um jovem Tenente, lutou no conflito (BANDEIRA, 1998). Durante o governo de Vargas (1930-1945), houve um aumento da atuação brasileira no Paraguai em diversas áreas, a partir da década de 1940: anulação da dívida da Guerra da Tríplice Aliança e devolução dos documentos da independência

do Paraguai que estavam na Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro, além da construção de estradas e ferrovias ligando Brasil e Paraguai, financiadas pelo governo brasileiro. Durante o governo de Federico Chaves – antecessor de Stroessner –, o Paraguai se aproximou da Argentina, e assinou, em 1953, o Convênio de União Econômica, o que causou preocupação no governo brasileiro, pois afetava os interesses econômicos do Brasil e o projeto de hegemonia regional (MORAES, 2007). O acordo com os argentinos desagradou, do mesmo modo, o comandante das Forças Armadas paraguaias, o então General Alfredo Stroessner, que fazia parte do grupo contrário ao Convênio de União Econômica. Ademais, Stroessner era visto pelo embaixador Moacyr Ribeiro Briggs como: “[...] um profundo admirador do Brasil, sobretudo por sua conhecida estima e camaradagem com nossas Forças Armadas” (MORAES, 2007, p. 63).

Logo após assumir a presidência, Stroessner demonstrou interesse em aumentar a cooperação econômica entre o Brasil e o Paraguai. O então presidente acreditava que a aproximação com o Brasil permitiria ao Paraguai expandir suas capacidades econômicas. Em 1956, Stroessner solicitou ao Brasil a construção de uma ponte internacional sobre o rio Paraná, pois buscava fugir da dependência do porto de Buenos Aires. A construção da ponte e outros acordos com o Brasil eram vantajosos para Stroessner, que conseguia passar a imagem de realizador de grandes obras e acordos em benefício do Paraguai. O Brasil estava ganhando novos mercados através destes mesmos acordos, que isentavam de impostos os produtos brasileiros exportados para o Paraguai. Stroessner, por sua vez, se beneficiava do apoio brasileiro para fortalecer o discurso nacionalista e de enfrentamento à influência argentina (MORAES, 2007).

Os laços de amizade que permitiram essa aproximação entre o governo de Stroessner e o Brasil não surgiram apenas da posição do Brasil como adversário histórico da Argentina nas questões de hegemonia regional, mas também das interações amistosas entre os militares brasileiros e os militares paraguaios responsáveis pelo golpe que colocou Stroessner no poder: segundo Moraes (2007) e Souto (2016), a Divisão de Cavalaria nº 1 “Bernardino Caballero”, apoiadora do golpe, era uma das principais unidades paraguaias assessoradas pela Missão Militar Brasileira. Ademais, a presença de militares brasileiros em solenidades paraguaias reforçava

a imagem de apoio brasileiro ao ditador, e serviam como elemento de dissuasão para eventuais opositores, que teriam de enfrentar o provável apoio brasileiro para manter Stroessner no poder. A aproximação entre os dois países também foi intensificada através da Missão Cultural Brasileira em Assunção, sistematizada em 1952. Nessa Missão, o governo brasileiro pretendia mudar a visão que os paraguaios tinham sobre o Brasil desde a Guerra do Paraguai. Para atingir este objetivo, foram enviados professores para as universidades paraguaias, e muitos cursos de docência passaram a ser dirigidos por brasileiros, ao mesmo tempo que jovens paraguaios receberam bolsas para estudar em universidades brasileiras. Já em 1960, o Brasil ganhou um convênio para revisar os livros didáticos paraguaios, de forma a não prejudicar a amizade entre os dois países (MORAES, 2007).

A afinidade de Stroessner com o Brasil está inserida dentro de um esforço brasileiro de atrair o Paraguai para a sua esfera de influência desde os anos 1930, através de uma “política de intensa atuação diplomática e de colaboração econômica, técnico-cultural e militar” (MORAES, 2007, p. 57). Stroessner recebeu das mãos de Juscelino Kubitschek, em 7 de setembro de 1957, a espada de ouro do Exército brasileiro: “[...] com a que distinguimos os chefes de Estado dos países mais ligados a nós, mais nitidamente unidos ao Brasil” (BRASIL, 1957b, p. 200). Em um jantar oferecido por Stroessner e sua esposa para Kubitschek e sua esposa, no Copacabana Palace, em 9 de setembro de 1957, o presidente brasileiro, durante o discurso de agradecimento a Stroessner, expressiu: “[...] a um velho amigo do Brasil, o quanto nos tocam as contínuas provas de afeto que dele tem recebido a nossa pátria” (BRASIL, 1957a, p. 202).

Neste período, a relação do Brasil com o governo de Stroessner está dentro do contexto da Guerra Fria, em que o esforço do ditador paraguaio em combater o comunismo foi recompensado com o apoio, financeiro e militar, estadunidense. O alinhamento com os Estados Unidos serviu como mais um ponto de fortalecimento do relacionamento entre Brasil e Paraguai, em um momento em que o Brasil mantinha boas relações, mas evitava uma posição de subordinação aos Estados Unidos⁸ (MORAES, 2007).

8 Para o governo de Juscelino Kubitschek, defensor da política nacional-desenvolvimentista, vencer o subdesenvolvimento era uma questão nacional. Essa vitória seria alcançada, dentre outras formas, através da cooperação internacional (principalmente com os Estados Unidos) por meio do recebimento de tecnologia e capital, revisão dos termos de troca entre produtos industrializados e matérias-primas, além da abertura de mercado externo para

4 O Acordo de Itaipu e sua Relação com o Militarismo Brasileiro-Paraguaio

No Brasil, em 1961, o Presidente Jânio Quadros surgiu com a questão da realização de estudos para a criação de uma grande usina hidrelétrica, mais especificamente na região das Sete Quedas do Guaíra, local eleito pelo Ministério de Minas e Energia (MME) por seu grande potencial hidrelétrico. Contudo, com a renúncia de Quadros, as pesquisas tiveram que ser retomadas no governo de João Goulart, com o novo Ministro do MME, Gabriel Passos, que, ao sentir a necessidade de dar continuidade ao projeto, chamou o engenheiro Oscar Marcondes Ferraz e, em 1962, divulgou o projeto com um potencial elétrico igual ao dobro de todas as usinas elétricas já instaladas no país naquela época. Mesmo diante de tal façanha, o projeto foi passivo de críticas, pois a engenharia não levou em seus cálculos a variável diplomática necessária, prevendo a criação de uma simples barreira na fronteira entre o Brasil e o Paraguai para trazer o alagamento gerado pela usina para o lado brasileiro. Em resposta à divulgação do projeto, o governo paraguaio enviou a nota nº 94, de 12 de março de 1962, que pedia mais informações sobre os estudos técnicos realizados e exprimia que a demarcação fronteira não havia terminado pela comissão mista de fronteira. Ademais, a nota também criticava o movimento brasileiro unilateral de aproveitamento integral das Sete Quedas, que, segundo o governo paraguaio, não poderia ser feito nem pelo Brasil, nem pelo Paraguai (ESPÓSITO NETO, 2012).

Mediante isso, em 1964, o encontro dos presidentes Stroessner e Goulart em Mato Grosso firmava a criação de uma Comissão mista para estudar formas de exploração conjunta da região. Contudo, a situação se escalou para um conflito quando o caso foi discutido pelo Conselho de Segurança Nacional brasileiro em 11 de março de 1965, já durante o governo de Castelo Branco, resolvendo-se enviar um pequeno destacamento de soldados para o local em litígio, marcando

o Brasil e o aumento da capacidade de importação de bens para o desenvolvimento. A partir de tal contexto e objetivos, o governo JK propôs a Operação Pan-Americana (OPA), um meio de cooperação internacional, em parceria com os Estados Unidos, para o desenvolvimento da América Latina e o reavivamento do sentimento pan-americano, em termos de solidariedade econômica. a OPA está inserida no contexto de Guerra Fria e em um período de deterioração da relação entre os Estados e a América Latina, que não pôde ver os resultados da cooperação internacional pós-Segunda Guerra nem os benefícios do Plano Marshall. Apesar de alinhado aos Estados Unidos, o Brasil, no período, demonstrou sua iniciativa ao propor a OPA visando a vencer o subdesenvolvimento e a defender seus ideais (CERVO; BUENO, 2011).

uma presença simbólica em resposta ao crescente número de paraguaios, civis e militares, que se deslocavam para a fronteira. Em setembro de 1965, o Paraguai lançou a nota D.P.I. nº 527, reiterando que a área ainda não havia sido demarcada e que a comissão mista que os presidentes de ambos os países haviam autorizado complementar o trabalho de delimitação, exigindo a retirada do pequeno contingente militar brasileiro. A partir dessa nota, praticamente todas as comunicações oficiais do Paraguai para o Brasil vinham com o cabeçalho “Centenário da Epopeia Nacional (1864-1870)”⁹, além de outros artifícios que lembravam a Guerra do Paraguai, revelando seu descontentamento com a atitude brasileira (ESPÓSITO NETO, 2012).

Em 21 de outubro de 1965, algumas autoridades de alta patente do Paraguai foram detidas temporariamente pelo pequeno contingente militar que havia sido enviado para a fronteira das Sete Quedas, enquanto realizavam trabalhos exploratórios na região, em território brasileiro. O Paraguai protestou contra o ocorrido em uma nota, D.P.I. nº 604, de 22 de outubro de 1965, exigindo a punição dos envolvidos no caso e um pedido de desculpas oficial do Brasil, insinuando que os militares estavam tentando se apossar da região das Sete Quedas, com suas instalações de rádio e energia elétrica no local. Contudo, a resposta brasileira se resumiu a afirmar que as “ilustres” autoridades deveriam ter enviado a notificação oficial prévia da visita ao país, pois a zona das Sete Quedas se tratava do território brasileiro de Porto Renato, sendo prerrogativa do Estado brasileiro instalar ou não bases permanentes (ESPÓSITO NETO, 2012, p. 131).

Por conta da sua passagem pela Missão Brasileira no Paraguai entre 1948 e 1950, o General Golbery do Couto e Silva, chefe do Serviço Nacional de Informações (SNI), havia conhecido o Presidente Stroessner, permitindo, assim, que em 27 de novembro de 1965 o Presidente Castelo Branco o enviasse em missão extraordinária para Assunção, na tentativa de discutir a situação em relação ao Salto do Guaíra. Tal aceitação do governante paraguaio em falar pessoalmente com o General Golbery demonstra a importância que a MMBIP possuiu para a aproximação entre os dois países (ESPÓSITO NETO, 2012; SOUTO, 2016). Entretanto, em 14 de dezembro de 1965, a chancelaria paraguaia lançou a D.P.I. nº 712, na qual realizava um novo ataque ao governo brasileiro. O ataque indicava

9 No original: “Centenario de la Epopeya Nacional (1864-1870)” (ESPÓSITO NETO, 2012).

que a aproximação com o General Golbery facilitaria o diálogo, mas não seria uma condicionante para a resolução do conflito, pois remontava ao Tratado de Limites, de 1872. Segundo a nota em questão, o Paraguai assinou o Tratado em uma situação desfavorável, gerando posteriormente sua indignação mediante o aproveitamento integral dos recursos do Salto de Guaíra pelo Brasil (ESPÓSITO NETO, 2012).

Nesse momento, iniciaram-se as negociações para resolução do litígio, que visava não exclusivamente a questão fronteiriça, mas também o aproveitamento energético que as Sete Quedas do Guaíra, as maiores cachoeiras do mundo em volume de água naquele período, poderiam proporcionar, além da geração de emprego que tal obra resultaria, bem como uma alternativa ao uso do petróleo (ITAIPU, 2019). Sendo assim, o Tratado de Itaipu – a resolução final de todo o litígio apresentado – levou em seu preâmbulo quatro disposições resultantes de negociações prévias importantes que ajudaram na criação binacional de tal usina, sendo elas: a Ata de Iguaçu, em 1966; a Comissão mista técnica brasileiro-paraguai, criada em 1967; o Artigo VI do Tratado da Bacia do Prata; e a Declaração de Assunção sobre o aproveitamento dos Rios Internacionais, de 3 de junho de 1971 (BRASIL, 1973). A Ata de 22 de junho de 1966, chamada de Ata de Iguaçu, veio em um esforço de ambos os governos em resolver a delimitação e o aproveitamento dos recursos hídricos dos desníveis do rio Paraná, desde o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto do Guaíra até a foz do rio Iguaçu:

[...] a energia elétrica eventualmente produzida pelos desníveis do rio Paraná, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto do Guaíra até a foz do rio Iguaçu, será dividida em partes iguais entre os dois países, sendo reconhecido a cada um deles o direito de preferência para a aquisição desta mesma energia a justo preço, que será oportunamente fixado por especialistas dos dois países, de qualquer quantidade que não venha a ser utilizada para o suprimento das necessidades do consumo do outro país (BRASIL, 1966, p. 9061-9062).

Diante de tal resolução, o aproveitamento igual entre as partes resultou no encerramento de todo o conflito envolto na questão de delimitação, pois a área seria alagada pela construção da Usina Elétrica, impossibilitando sua utilização para outros meios. Em 1967, a Comissão Mista definitiva é finalmente criada, servindo de implementação à Ata do Iguaçu. O consórcio foi formado pelas empresas *International Engineering Company* (IECO), de São Francisco, EUA, e *Electroconsult*

(ELC) de Milão, Itália; vencendo a concorrência internacional para a realização dos estudos de viabilidade e para a elaboração do projeto da obra (ITAIPU, 2019).

Além disso, a Ata de Iguaçu previa que os Ministros de Relações Exteriores participassem, posteriormente, da reunião que formou o Tratado da Bacia do Prata, já que o Rio Paraná passa também por um terceiro país, a Argentina. Neste tratado, que inclui os governantes da Argentina, da Bolívia, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai, o disposto no artigo VI ressalta que: “O estabelecido no presente Tratado não impedirá as Partes Contratantes de concluir acordos específicos ou parciais, bilaterais ou multilaterais, destinados à consecução dos objetivos gerais de desenvolvimento da Bacia” (BRASIL, 1970, online). Além disso, a Declaração de Assunção de 1971 acrescenta em seu artigo primeiro que: “[...] nos rios internacionais contíguos, de soberania compartilhada, qualquer aproveitamento de suas águas deverá ser precedido de um acordo bilateral entre os ribeirinhos” (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN, 1981, p. 73, tradução nossa)¹⁰.

Então, o conjunto de Tratados e Declarações expostos acima permitiu a continuidade do empreendimento entre Brasil e Paraguai, já que, ao longo de todo o processo de negociação e estudos técnicos de Itaipu, a Argentina tentou desarticular o projeto. Uma das formas utilizadas era tentar introduzir no Direito Internacional Fluvial o princípio da consulta prévia: em rios internacionais, todo e qualquer empreendimento deveria passar por consulta e aprovação dos países que ficam à jusante do ponto de referência para a realização do projeto. Dessa forma, caso o princípio da consulta prévia fosse legitimado, e como a Argentina se situava na foz do Rio da Prata, esta teria grande influência sobre todo e qualquer projeto de desenvolvimento realizado em toda a Bacia do Prata (ESPÓSITO NETO, 2012).

Para além das relações diretas, ainda se destaca o fato de que, à época em que foi assinado o tratado que deu origem à Itaipu, a Presidência do Brasil e do Paraguai eram exercidas por dois militares (BRASIL, 1973). Neste sentido, como já citado anteriormente, figuras importantes para o Regime Militar brasileiro, participantes da MMBIP, atuaram na resolução de contendas entre Brasil e Paraguai, como o General Golbery do Couto e Silva, enviado à Assunção em 1965 para

10 No original: “[...] en los ríos internacionales contíguos, siendo la soberanía compartida, cualquier aprovechamiento de sus aguas deberá ser precedido de un acuerdo bilateral entre los ribereños” (FAO, 1981, p. 73).

dialogar com Stroessner acerca de Sete Quedas, e o General João Batista Figueiredo que, conforme pesquisa de Espósito Neto (2012), mantinham canais de contato paralelos com as autoridades paraguaias:

Ao se analisar a documentação confidencial, percebe-se que altas autoridades militares brasileiras, entre elas o General Figueiredo – chefe do Serviço Nacional de Inteligência no governo Geisel –, faziam “viagens de turismo” ao Paraguai com certa regularidade. Curiosamente, durante alguns desses momentos de “descanso”, as autoridades de ambos os países mantinham conversações sobre assuntos de Estado, como a questão da ciclagem e problemas nas relações bilaterais. Também eram frequentes as viagens de militares paraguaios ao Brasil e os contatos destes com autoridades brasileiras [...] (ESPÓSITO NETO, 2012, p. 199-200).

No dia 26 de abril de 1973, em Brasília, com a presença do Presidente brasileiro General-de-Exército Emílio Garrastazu Médici, e do Presidente da República do Paraguai, General-de-Exército Alfredo Stroessner, foi assinado o Tratado de Itaipu, pelos Ministros de Relações Exteriores do Brasil, Mário Gibson Barboza, e do Paraguai, Raúl Sapena Pastor. Assim, foi formalizada a criação da entidade Itaipu Binacional, com as empresas Ande e Eletrobras dividindo a responsabilidade de distribuição energética (ESPÓSITO NETO, 2012).

5 Considerações Finais

A construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu foi um feito monumental não apenas de engenharia, mas também de diplomacia. Fruto de longas negociações, que passaram por diversos percalços, a concretização do Tratado de Itaipu em 1973 ocorreu em um contexto político singular, que pode explicar em parte o sucesso das negociações. Acordado por dois presidentes militares, que governavam seus países de modo autoritário, o Tratado de Itaipu trazia consigo a resolução de um grande impasse: a disputa pela posse do “Salto das Sete Quedas” no Rio Paraná.

A Missão Militar Brasileira no Paraguai, somada a outros esforços diplomáticos, conseguiu desconstruir, pelo menos em parte, a imagem do Brasil como um inimigo invasor, criando a imagem de um parceiro estratégico que poderia contrabalançar a influência argentina no Paraguai. Permitiu que o Brasil criasse, ao longo da sua duração, um canal alternativo de diplomacia e obtenção de informação com a presença de militares brasileiros nos altos círculos da sociedade, principalmente

no meio militar, importante força no jogo político paraguaio. Durante a Segunda Guerra Mundial, a MMBIP foi responsável também por monitorar atividades nazistas no país guarani, onde havia grandes grupos e círculos germanófilos.

Através da sua Missão Militar no Paraguai, o Brasil foi capaz de fazer parte da formação da geração de oficiais Generais que estavam no poder no momento da assinatura do Tratado de Itaipu, como o General Alfredo Stroessner, que ao longo da sua carreira militar e do seu período como presidente paraguaio, sempre mostrou grande simpatia pelo Brasil. Entretanto, em sua aproximação com os brasileiros, obteve vantagens políticas, através de grandes acordos para a construção de obras de infraestrutura, acordos comerciais e uma alternativa à dependência argentina.

Conforme demonstrado pelo trabalho, ainda que tenham ocorrido alguns incidentes na região do Salto do Guaíra, os militares brasileiros e paraguaios mantinham canais de diálogo aberto, devido à boa impressão deixada nos paraguaios durante seus períodos de formação no Brasil e ao trabalho realizado pela MMBIP no Paraguai. Apesar de o ditador paraguaio ter mantido, via de regra, relações amistosas com os presidentes civis do Brasil, o fato de negociar o Tratado de Itaipu com um país governado por militares que haviam participado de sua formação foi um elemento relevante na solução dos momentos de maior tensão durante as tratativas que resultaram na construção da monumental Usina Hidrelétrica de Itaipu.

The Relation between the Brazilian and Paraguayan Governments (1954-1973): From the Brazilian Military Mission of Instruction in Paraguay to the Treaty of Itaipu

Abstract: The following paper aims to understand, through bibliographic review and analysis of the Treaty of Itaipu, the bilateral relations between Brazil and Paraguay during the period from 1954 to 1973, as well to investigate the relation between the Brazilian and Paraguayan Armed Forces from the Brazilian Military Mission of Instruction in Paraguay (MMBIP). Finally, it is concluded that the influence of MMBIP on high society and the training of Paraguayan military personnel assisted in the relation between the two countries and, despite some litigation, created alternative channels of communication between the military, facilitating the Treaty resolution.

Keywords: Itaipu Power Plant. Armed Forces. Stroessner. Diplomacy.

Referências

BANDEIRA, L. A. Moniz. A Guerra do Chaco. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n. 1, p. 162-197, jan./jun. 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73291998000100008>. Acesso em: 17 nov. 2019.

BRASIL. Ata de Iguaçu de 22.06.1966. **Diário Oficial da União**. Brasília, 8 ago. 1966. Disponível em: http://www.itaipu.gov.br/sites/default/files/af_df/ataiguacu.pdf. Acesso em: 17 nov. 2019.

BRASIL. **Biblioteca Presidência da República**: Emílio Garrastazu Médici. 2019. Disponível em: www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/presidencia/ex-presidentes/emilio-medici. Acesso em: 17 nov. 2019.

BRASIL. Decreto nº 67.084, de 19 de agosto de 1970. Promulga o Tratado da Bacia do Prata. **Diário Oficial da União**. Brasília, 20 ago. 1970. p. 294. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-67084-19-agosto-1970-408584-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 17 nov. 2019.

BRASIL. Presidente (1956-1961: Juscelino Kubitschek). Em agradecimento pelo banquete que lhe foi oferecido, no Copacabana Palace Hotel, pelo Presidente do Paraguai, General Alfredo Stroessner. Rio de Janeiro, 9 set. 1957a. 4 f. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jk/discursos/1957/42.pdf/view>. Acesso em: 16 nov. 2019.

BRASIL. Presidente (1956-1961: Juscelino Kubitschek). No Palácio do Ministério da Guerra, em banquete oferecido ao General Alfredo Stroessner, Presidente do Paraguai, quando da entrega, a este, da espada de Oficial General do Exército Brasileiro. Rio de Janeiro, 7 set. 1957b. 2 f. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jk/discursos/1957/41.pdf/view>. Acesso em: 16 nov. 2019.

BRASIL. Relatório do Ministério das Relações Exteriores 1940. Relatórios do Ministério das Relações Exteriores. MRE. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944a. Disponível em: http://ddsnext.crl.edu/titles/105?terms=&item_id=1815#?-c=0&m=102&s=0&cv=0&r=0&xywh=-642%2C-857%2C3200%2C4812. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. Relatório do Ministério das Relações Exteriores 1941. Relatórios do Ministério das Relações Exteriores. MRE. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944b. Disponível em: <http://ddsnext.crl.edu/>

titles/105?terms=&item_id=1815#?c=0&m=103&s=0&cv=1&r=0&xywh=-76%-2C0%2C2023%2C3043. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. Tratado de Itaipu, 26 abr. 1973. 1973. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/institucional/documentos-oficiais>. Acesso em: 17 nov. 2019.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 4ª ed. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais; Editora da Universidade de Brasília, 2011.

DORATIOTO, Francisco. **Relações Brasil-Paraguai: Afastamento, tensões e reaproximação (1889-1954)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. **Itaipu e as águas da discórdia**. Niterói: ABED, 2008.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. **Itaipu e as relações brasileiro-paraguaias de 1962 a 1979: fronteira, energia e poder**. Orientador: Oliveiros da Silva Ferreira. 2012. 322 f. Tese (Doutorado) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/3424>. Acesso em: 17 nov. 2019.

GOMES, Enrico Diogo Moro. **Os limites entre Brasil e Paraguai: das primeiras negociações à demarcação e o caso da Serra de Maracaju**. Brasília, 2009. Dissertação (Mestrado). Instituto Rio Branco. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://info.lncc.br/Oslim.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **História - Usina Hidrelétrica de Itaipu**. 28 maio 2010. Disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2328:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 17 nov. 2019.

ITAIPU. **Nossa História**. 2019. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/nossahistoria>. Acesso em: 17 nov. 2019.

MENEZES, Alfredo da Mota. **A Herança de Stroessner: Brasil-Paraguai, 1955-1980**. Campinas: Editora Papirus, 1987.

MORAES, Ceres. Interesses e Colaboração do Brasil e dos Estados Unidos com a Ditadura de Stroessner (1954-63). **Diálogos**, v. 11, n. 1-2, p. 55-80, jul. 2007. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Dialogos/article/view/38407>. Acesso em: 24 mar. 2021.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO). **El Regimen Juridico de los Recursos Hídricos Internacionales**. Roma, 1 jan. 1981. Disponível em: <http://www.fao.org/inland-fisheries/resources/detail/es/c/1147803/>. Acesso em: 24 mar. 2021.

PINHEIRO, Maria Fernanda Bacile. **Problemas sociais e institucionais na implantação de hidrelétricas**: seleção de casos recentes no Brasil e casos relevantes em outros países. 2007. 204 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Mecânica, Campinas, SP, 2007. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/263911>. Acesso em: 18 abr. 2021.

SILVA, Ronaldo Alexandre do Amaral e. **Brasil-Paraguai**: marcos da política pragmática na reaproximação bilateral, 1954-1973: um estudo de caso sobre o papel de Stroessner e a importância de Itaipu. Orientadora: Albene Miriam Ferreira Menezes. 141 f. 2006. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/2363>. Acesso em: 19 nov. 2019.

SOUTO, Cíntia Vieira. **As Relações Bilaterais e a Cooperação Militar entre Brasil e Paraguai de 1939 a 1948**. Orientador: André Luiz Reis da Silva. 273 f. 2016. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/150577>. Acesso em: 10 nov. 2019.

YEGROS, Ricardo Scavone; BREZZO, Liliana M. **História das Relações Internacionais do Paraguai**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. Disponível em: http://www.funag.gov.br/biblioteca/index.php?route=product/product&path=75&product_id=513&limit=100. Acesso em: 17 nov. 2019.

O Tratado de Assunção e a Readequação do Parque Industrial Brasileiro

Igor Estima Sardo
João Pedro Mascarello Funck
Matheus Bach¹

Resumo: Este artigo tem por objetivo geral analisar o Tratado de Assunção (1991) como um ponto de inflexão na transformação da matriz industrial brasileira. O problema de pesquisa deste trabalho é identificar como ocorreu a readequação do parque industrial brasileiro na virada dos anos 1980 até meados dos anos 2000 e qual o papel da formação do Mercosul. Como hipótese à pergunta anterior, sustenta-se a hipótese de que o Mercosul é resultado de um esforço de integração desde meados de 1980. Conclui-se, mediante análise da história diplomática e econômica do Brasil, que a hipótese é empiricamente válida.

Palavras-chave: Tratado de Assunção. Paradigmas de política externa. Matriz industrial. Desindustrialização.

¹ Graduandos do curso de Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

1 Introdução

De 1980 a 2016, a Política Externa e a Economia Brasileiras sofreram muitas transformações, uma influenciando a outra por meio de sucessivos mandatos presidenciais autoritários e democráticos. Um longo ciclo de desenvolvimento industrial se encerrou na década de 1980 e, junto a ele, uma nova composição do produto interno bruto brasileiro e muitos paradigmas de diplomacia foram ensaiados (HERMANN, 2011; SILVA, 2015). Mas, um movimento, desde 1980, foi certo: o processo de desindustrialização. Tal qual boa parte do Ocidente desenvolvido, de 1980 a meados dos anos 2000, o capital fluiu para o Leste Asiático, deixando para trás galpões vazios e enferrujados nas Américas e na Europa. Contudo, no caso brasileiro, verifica-se um fenômeno interessante: parte da indústria é salva, quiçá, de maneira interveniente, por meio de um acordo diplomático: o Mercado Comum do Sul (Mercosul) (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003).

O Mercosul parece cumprir um papel de reservar mercados contíguos nos Estados platinos, protegendo as mercadorias brasileiras da concorrência internacional, mediante uma tarifa externa comum. Neste sentido, este trabalho propõe responder à pergunta de como ocorreu a readequação do parque industrial brasileiro na virada dos anos 1980 até 2016 – ano em que as políticas externa e macroeconômica tomam uma guinada de recessão e isolacionismo – e qual o papel da formação de um Mercado Comum no Cone Sul. Portanto, resulta-se uma hipótese a ser defendida por este trabalho: o Mercosul é resultado de um esforço de integração desde meados de 1980, o qual, de maneira interveniente, salvaguardou parte da indústria nacional durante o processo de desindustrialização.

Ademais, sustenta-se que (i) a crise da dívida da década de 1980, (ii) o choque neoliberal dos anos 1990 e (iii) a insuficiência do modelo de substituição de importações foram as causas do início do processo de desindustrialização brasileira e, neste contexto, o Tratado de Assunção foi capaz de proteger parte da indústria nacional, reservando-lhe mercado nos demais países platinos (Argentina, Paraguai e Uruguai), corroborando, assim, a hipótese deste trabalho. Para tanto, o artigo utiliza-se, como metodologia, de análise do Tratado de Assunção a fim de identificar os elementos-chave que salvaram parte do setor secundário brasileiro e foram

capazes de readequar o parque industrial nacional, além de revisão bibliográfica sobre os cenários econômico e político de 1980 a 2016.

Finalmente, justifica-se o esforço deste artigo, porque entender a história diplomática recente e as transformações na economia e sociedade brasileiras é imperativo para compreender a posição do Brasil no sistema internacional e, nesse sentido, como angariar melhores posições de barganha sem sofrer com choques externos, tanto econômicos quanto diplomáticos. A seguir, na seção 2, far-se-á uma retrospectiva da política externa brasileira de 1980 a 2016, para verificar o ambiente diplomático do Brasil nos períodos anterior e posterior à gênese do Mercosul; na seção 3, far-se-á uma análise minuciosa do Tratado de Assunção sobre a validade da hipótese apresentada neste artigo e, por fim, na seção 4, far-se-á uma retrospectiva da história econômica brasileira, de 1980 a 2016, unindo as duas pontas do processo e analisando a capacidade interveniente do Mercosul na trajetória econômica brasileira.

2 As Mudanças Paradigmáticas da Política Externa Brasileira: de 1980 a 2016

Os governos de João Figueiredo (1979-1985) e de José Sarney (1985-1990), que ocuparam integralmente os anos 1980, seguiram, em linhas gerais, o paradigma desenvolvimentista que permeou a política interna e externa do Brasil durante grande parte do século XX. O universalismo de Figueiredo sustentava uma posição reivindicatória terceiro-mundista, utilizando-se de um amplo leque de foros multilaterais como protesto em relação ao sistema internacional vigente, com foco nas questões do subdesenvolvimento, que teve continuidade no governo Sarney. Entre os protestos brasileiros estavam as denúncias do protecionismo e das propostas de transferências de tecnologia na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), denúncias em relação à transferência do conflito Leste-Oeste para o terceiro mundo, assim como o comportamento dos órgãos financeiros e econômicos (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT) em relação aos países pobres na Assembleia Geral da ONU, além de discussões, como na reunião do Grupo dos 77 sobre as dificuldades do diálogo com as potências e a alternativa de ação

Sul-Sul, ademais às críticas em relação à conjuntura econômica que transferia seus ônus para os países periféricos, principalmente com as crises fiscais presenciadas a partir do governo Sarney (CASTRO, 2011).

Apesar de um malogro no estabelecimento de um diálogo com os países centrais, o sentimento de solidariedade atingiu não somente o âmbito ideológico, mas também traduziu-se em ganhos massivos em exportação, transformando o Brasil no país com o terceiro maior excedente comercial nos anos 1980, principalmente devido à maior absorção por parte dos países do terceiro-mundo e pelo incremento da inclusão de manufaturados no perfil exportador (VISENTINI, 2013). Seguindo o paradigma universalista e terceiro-mundista, no plano regional, a União com o restante da América Latina via-se mais forte do que nunca. O Acordo Tripartite (1979), a neutralidade favorável à Argentina na Guerra das Malvinas (1982-1983) e o apoio econômico e militar ao Suriname em 1983 eram sinais fortes da noção de autonomia regional e desenvolvimento (CERVO; BUENO, 2008).

Apesar da relação positiva com a América Latina, essa aproximação inicial foi vista, segundo Cervo e Bueno (2008), como experimental e oportunista, proposta a resolver problemas conjunturais, sem uma estratégia para modificações dos reais problemas estruturais de desenvolvimento e autonomia do continente. Contudo, em 1986, a Ata para Integração Brasileiro-Argentina seria o pontapé no processo de integração que resultaria no Mercosul, movendo a região ao caminho de soluções permanentes para os problemas já citados (CERVO; BUENO, 2008). Esse caráter oportunista inicial da integração latino-americana, que depois recrudesceria em compromisso, corrobora a hipótese deste trabalho, a qual o Mercosul seria uma construção de longo prazo iniciada desde meados dos anos 1980, que depois configurar-se-ia como um fator interveniente no processo de desindustrialização nacional.

A partir dos anos 1990, o fim da Guerra Fria e o intenso processo de globalização, como fatores externos, e a grande crise da dívida dos anos 1980, como fator interno, foram decisivos para a mudança de paradigma atribuída ao governo Fernando Collor de Mello (1990-1992). A derrocada da União Soviética (URSS) e o fortalecimento dos Estados Unidos (EUA) ofereceram uma oportunidade de reaproximação com os norte-americanos que resultou, em contrapartida, em um

abandono do perfil contestatário terceiro-mundista dos anos 1980. Em relação aos problemas econômicos (sobretudo fiscais), foram bem recebidas as prescrições do Consenso de Washington (diminuição de gastos públicos, privatizações, desregulamentação, liberalização comercial e financeira, reforma tributária), marcando de forma clara a transição de um Estado desenvolvimentista para um Estado neoliberal, medidas que já haviam sido adotadas em países como EUA e Reino Unido na década anterior (BATISTA JR., 2009).

Ademais, a complementaridade da política externa e interna não pode ser subestimada. A retirada do Estado como principal motor econômico para o desenvolvimento interrompeu o processo de substituição de importações empregado por muitas décadas no Brasil, que, junto à retração diplomática e ideológica com o Terceiro Mundo, resultou num processo de desindustrialização, em contrapartida aos avanços notáveis obtidos na década de 1980. O processo de integração regional iniciado no governo Sarney não foi interrompido, contudo, assumiu uma perspectiva adicional como ferramenta de aceleração para o processo de liberalização. O Tratado de Assunção, firmado durante o governo Collor em 1991, foi resultado de um esforço anterior, apesar da integração regional liberalizar o mercado do Cone Sul, uma das causas do projeto de poder de Collor (BATISTA JR., 2009; CARVALHO, 2006).

Não somente os constantes desequilíbrios macroeconômicos, em especial a inflação, mas também uma crise ética resultou no *impeachment* de Collor em 1992, fazendo com que seu vice, Itamar Franco, assumisse. O governo Itamar (1992-1994) foi marcado por uma grande instabilidade devido aos problemas políticos internos, fazendo com que a política externa ficasse em segundo plano nos primeiros meses. Ademais, houve uma readequação e algumas bases desenvolvimentistas foram retomadas, como o reconhecimento da posição internacional do Brasil (CERVO; BUENO, 2008).

Passados seus primeiros meses, entretanto, o governo de Itamar Franco imprimiu o tom da atuação internacional de seu governo. O que se percebeu foi a manutenção das políticas iniciadas anteriormente, paralelamente à adoção de um posicionamento marcado pela condição de país em desenvolvimento. Neste contexto, algumas decisões da diplomacia brasileira foram paradigmáticas do projeto de inserção internacional do novo governo, a saber: a atuação nos foros políticos multilaterais, a reafirmação dos

compromissos já assumidos de não-proliferação nuclear, o aprofundamento da integração regional, a “desdramatização” das relações com os Estados Unidos, a reafirmação das alterações implantadas pelo governo anterior no âmbito da Rodada Uruguai e a aproximação com pares potenciais da comunidade internacional (China, Índia, Rússia e África do Sul) (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 11).

De 1994 a 1995, além da transição da gestão de Itamar para a gestão de Fernando Henrique Cardoso, o Tratado de Assunção ganha forma em um novo Mercado Comum no Cone Sul. Por ora, parece evidente que o projeto de integração sul-americano esteve à margem dos mandatos de Collor, Itamar e Cardoso, mas certamente foi utilizado como programa liberalizante. O governo Cardoso (1995-2002) está tão ligado ao paradigma neoliberal, que autores como Cervo (2008) consideram, além de seu mandato, os mandatos de Collor e Itamar como “era Cardoso”, não somente por encabeçar de vez as medidas neoliberais, inclusive apagando alguns dos traços de recuo desenvolvimentista, como também por ser responsável diretamente na formação do Plano Real, ainda no governo Itamar, quando era Ministro da Fazenda. Considerando o país um quase-norte, a concepção de Brasil como país terceiro-mundista foi novamente suprimida, e as medidas do Consenso de Washington ganhavam força total e eram implementadas em duas etapas: (i) rigidez fiscal, retração do Estado como provedor de bem-estar e retirada de seu papel produtivo; (ii) transparência nos gastos públicos e abertura para mais investimento estrangeiro, ambos os períodos permeados por ondas de privatização. O trinômio democracia, estabilidade e abertura econômica era o pilar das políticas de Cardoso. Contudo, mesmo com todas essas características, não se pode dizer que o paradigma liberal se manifestou de maneira pura, pois nele estava marcado um período de transição (assim como no governo Sarney já havia traços neoliberais), em que os pequenos elementos desenvolvimentistas restantes inspirariam o modelo misto que iria surgir: o paradigma logístico (SILVA, 2008).

Apesar de alguns ensaios, como o desenvolvimento do conceito de globalização assimétrica, já terem estado presentes no governo de Cardoso (CERVO; BUENO, 2008), foi no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) que, de fato, representou o novo paradigma. As características principais do paradigma logístico podem ser descritas como:

[...] o aprofundamento da integração regional, a retomada da tradição multilateral do Brasil, um novo perfil crítico das relações assimétricas entre os Estados, a busca de parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes e uma reaproximação dos países subdesenvolvidos, bem como a manutenção de relações com, os países desenvolvidos. Além disso, verifica-se a retomada de uma ofensiva diplomática através da construção de uma agenda de temas sociais (SILVA, 2015, p. 143-144).

A formação de grupos de coalizão, a geometria variável e a multidimensionalidade foram os meios pelo qual o Brasil procurava interagir em assuntos de seu interesse estratégico, com articulações específicas para cada campo. Entre as coalizões formadas estavam o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), o G4², o G-20 Comercial³ e o G-20 Financeiro⁴. Esses grupos não somente permitiram ao Brasil a retomada de relações mais sólidas com os países mais pobres ou a elaboração de articulações estratégicas com outras potências emergentes (exemplo do IBAS e dos BRICS), mas também possibilitaram que fosse um contrapeso às grandes potências no âmbito multilateral. A perspectiva multidimensional permitia ao Brasil uma imensa maleabilidade de inserção nos âmbitos multilateral, bilateral e regional, assim como permitia uma seleção mais abrangente de parceiros. O resultado desse paradigma foi a intensificação da atividade diplomática em praticamente todos os âmbitos, mesmo que a falta de foco nos campos de atuação possam parecer contraproducentes ou ineficientes, o sucesso da política externa do período, contudo, se baseia nessa estratégia ampla de atuação, que permitiu um maior poder de barganha frente a países como os EUA (SILVA, 2015).

Finalmente, Lula legou à sua sucessora, Dilma Rousseff, as características do Estado logístico em termos de política interna (SEBBEN; SILVA, 2016), contudo, Dilma não soube aproveitar o paradigma da diplomacia de Lula, tendo sido o período de 2011 a 2016 marcado por certo isolacionismo brasileiro, fato que se agravou com problemáticas políticas internas (CERVO; LESSA, 2014). Ademais, como se verá adiante neste trabalho, embora os governos Lula e Dilma representem

2 Alemanha, Brasil, Índia e Japão formam o G4, grupo que propõe mudanças na estrutura do Conselho de Segurança da ONU (SILVA, 2015).

3 Grupo de nações em desenvolvimento que se unem na defesa de termos de troca internacionais mais equitativos (SILVA, 2015).

4 Grupo das 19 maiores economias do mundo, mais a União Europeia, para harmonizar políticas macroeconômicas internacionais (SILVA, 2015).

uma tentativa de retorno ao desenvolvimentismo dos anos 1950 a 1980 na política externa, em se tratando de política macroeconômica estes governos, tais como os anteriores, aceleraram o processo de desindustrialização nacional (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013).

3 O Tratado de Assunção de 1991: Gênese do Mercado Comum do Sul

A seguir, realiza-se uma análise sucinta dos princípios ordenativos mais importantes e do conteúdo linguístico e normativo presente na redação do Tratado de Assunção, no intuito de verificar a relação deste com as transformações econômicas e diplomáticas pelas quais o Brasil passou na virada dos anos 1980 para os anos 1990. “Considerando que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social” (ASSUNÇÃO, 1991, p. 1).

Evidencia-se pelo trecho acima do Tratado de Assunção que existe o entendimento de que o desenvolvimento econômico nacional passa a não ser mais dependente da dinâmica do mercado interno, estendendo-se para mercados regionais contíguos. Desse modo, nota-se que a presença de um dos elementos constituintes da matriz neoliberal dos anos 1990 na política externa brasileira encontra-se como primordial na concepção do Tratado de Assunção de 1991. Nesse sentido, a deliberação da criação de um Mercado Comum do Sul pelo Tratado de Assunção significou o esvaziamento prático da matriz desenvolvimentista, que havia vigorado na base da diplomacia brasileira nos anos 1970 e 1980 (HIRST; PINHEIRO, 1995). A partir da passagem destacada a seguir, deduz-se que a negociação e a assinatura do Tratado de Assunção se deu sob os constrangimentos da ordem internacional:

Tendo em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países; Expressando que este processo de integração constitui uma resposta adequada a tais acontecimentos; (ASSUNÇÃO, 1991, p. 1).

O concerto internacional passava por um processo de mudança significativa em decorrência da derrocada da União Soviética e, portanto, da Guerra Fria.

Ademais, a consolidação de grandes espaços econômicos se mostrava como tendência característica dos anos 1990, tendo como principal exemplo o aprofundamento da integração europeia com o Ato Único Europeu em 1986 e com o Tratado de Maastricht em 1992. De acordo com Robert Gilpin (2001, p. 341), “o Ato Único Europeu (1986) desencadeou o ‘novo regionalismo’ e estimulou o desenvolvimento de outros esforços semelhantes”⁵.

Em consonância a esta transformação externa, houve o esgotamento do modelo de crescimento interno baseado em uma lógica de substituição de importações. Desse modo, Hirst e Pinheiro (1995) concluem que se inaugura uma fase diferenciada em 1990 na política externa brasileira, fase esta marcada pela ruptura do consenso construído em torno de um projeto autonomista.

Destaca-se que a redação do Tratado de Assunção associa a criação de um Mercado Comum entre os Estados Partes com a necessária tarefa de inserir adequadamente as economias destes no mercado mundial. Consequentemente, compreende-se que o objetivo da instauração do Mercosul não se restrinja à integração regional econômica de países da América do Sul, mas também é proposta uma inserção mais consistente das economias dos Estados Partes em relação ao mercado internacional por meio do Mercosul (ASSUNÇÃO, 1991).

A inserção regional proporcionada pela criação do Mercosul, de acordo com os objetivos firmados pelo Tratado de Assunção, viria ao encontro de esforços de modernização econômica que ocasionariam a ampliação da oferta e qualidade de bens de serviço (ASSUNÇÃO, 1991). Ressalta-se que se previa uma ampliação nos bens de serviço e não em bens dos setores primário e secundário, ou seja, produtos agrícolas e industriais (ASSUNÇÃO, 1991). Desse modo, torna-se imprescindível a averiguação das consequências econômicas do Tratado de Assunção para o setor produtivo de bens industriais, proposta do presente artigo. Observa-se, pelo trecho a seguir, que os dois principais elementos do Tratado de Assunção são, primeiro, a constituição de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com uma tarifa e política comercial externa comum e a eliminação dos direitos alfandegários, e, segundo, a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes:

5 “The European Single Market Act (1986) triggered the ‘new regionalism’ and stimulated development of other similar efforts” (GILPIN, 2001, p. 341).

Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará “Mercado Comum do Sul” (MERCOSUL). Este Mercado Comum implica: A livre circular *[sic]* de bens, serviços e fatores produtivos entre os países entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outra medida de efeito equivalente; O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem –, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração (ASSUNÇÃO, 1991, p. 2).

Não só a linguagem das passagens destacadas do tratado, como também o conteúdo programático demonstra que a redação normativa (ASSUNÇÃO, 1991) vai ao encontro da transição da matriz de política externa dos países sul-americanos no início dos anos 1990 (CERVO, 2008). Essa transição apresentou a adoção de princípios de abertura comercial e liberalização econômica, marcada pela ascensão de presidentes, como Carlos Menem na Argentina e Fernando Collor no Brasil, que afastaram a concepção do Estado como agente primordial do desenvolvimento econômico, da política macroeconômica e do paradigma de política externa (CERVO, 2008).

Neste âmbito, contudo, o Tratado de Assunção, por mais que fosse de encontro a certos princípios liberalizantes de Collor, foi assinado mais como resultado do esforço brasileiro pela integração regional durante a Política Externa de Figueiredo e de Sarney, reiterando a hipótese central deste artigo (SILVA, 2008). Em relação à hipótese do presente trabalho, é perceptível que o esforço em torno de uma integração regional, a partir de um papel destacado do Estado brasileiro, ergueu-se primeiramente a partir da política do universalismo na diplomacia de Figueiredo, em que avançou-se uma aproximação diplomática com os países sul-americanos, particularmente a Argentina, em grande medida pela postura brasileira em relação à Guerra das Malvinas. Esse avanço em torno da integração regional foi consolidado sob a política externa de Sarney, em que as relações com a Argentina

encaminharam-se em direção a uma fase integracionista. Esta fase, que os presidentes Raúl Alfonsín, da Argentina, e Sarney iriam desencadear, proporcionaram já em 1986 a Ata para Integração Brasileiro-Argentina e a criação da Comissão de Execução do Programa de Integração Brasileiro-Argentina (CERVO, 2008).

A Política Externa Brasileira entre 1990 e 1992 foi, segundo Casarões (2012, p. 149), reflexo direto de uma tripla transformação que acometeu o Estado brasileiro: (i) fim do nacional-desenvolvimentismo dos militares; (ii) regime político passa por reconfiguração democrática; (iii) necessidade de reorientação internacional em especial aos países semiperiféricos com fim da URSS e implosão do Terceiro Mundo como bloco de poder. Em meio a transformações agudas no sistema internacional, deu-se a criação do Mercosul (CASARÕES, 2012).

Nesse sentido, ao encontro do que defende este trabalho, Vigevani e Ramanzini Jr (2014) erigem evidências que corroboram a supracitada hipótese, pois a integração entre os dois principais Estados na América do Sul, que resultou no processo de surgimento do Mercosul, Brasil e Argentina, teve início nos anos 1980 e deu-se em concertação aos princípios do Estado desenvolvimentista como procuração de política externa dos dois países.

O início da integração entre o Brasil e a Argentina em meados dos anos 1980 correspondeu a uma lógica desenvolvimentista, que visava estimular a competição empresarial para a modernização e a inserção competitiva no sistema econômico internacional (Peña, 1991). Essa fase fortaleceu, em parte das elites brasileiras, incluindo grupos empresariais e funcionários do Estado, a percepção de que o compartilhamento de interesses melhoraria a inserção internacional. A aproximação Brasil-Argentina era vista como fundamental em termos de política internacional. Conquistava adeptos em parte da diplomacia e, ao mesmo tempo, estava ligada à estratégia do paradigma universalista (Flecha de Lima, 1989:30-31). Ela fortalecia a ideia de uma melhor presença no mundo, política e econômica, assim como dava maior poder de agenda aos seus membros na formulação de regimes e de instituições internacionais. Para alguns, avançar no processo de integração regional aumentaria a capacidade nas relações com os maiores centros de poder, particularmente com os Estados Unidos (Amorim e Pimentel, 1996). Dessa forma, é estabelecido o nexo entre a integração regional, o Mercosul e a aliança com a Argentina, com a preservação dos valores da autonomia e da diversificação de parcerias. O regionalismo não diminuiria, mas reforçaria o paradigma universalista de inserção internacional brasileiro. A ideia da “modernização via internacionalização” (Przeworski, 1993), que traria reflexos diretos ao paradigma de inserção internacional ao longo dos anos

1990, não se chocou com o regionalismo (VIGEVANI; RAMANZINI, 2014, p. 525-526).

O autor Guilherme Casarões (2012), quando trata das negociações que levaram à assinatura do Tratado de Assunção, argumenta em favor do que defende este trabalho. Este fato seria corroborado, pois se constituiria como substancial conhecimento público o fato das negociações convergirem à criação do Mercosul não só terem sido iniciadas anteriormente, como também foram definidos os princípios normativos em fase anterior à assunção da presidência do Brasil por Fernando Collor de Mello (CASARÕES, 2012). Nas palavras de Casarões:

O Mercosul, como se sabe, não foi concebido no Governo Collor, tendo sido fruto de discussões iniciadas em meados da década de 1980, sobretudo entre os presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín. Não se tratava, contudo, de mera química pessoal: havia, por trás da iniciativa, um considerável esforço por parte da diplomacia brasileira em tornar o Cone Sul seu eixo prioritário. E foi justamente no governo Collor que se transformou em realidade aquilo que era, até o fim da década anterior, um conjunto de ideias e vontades – não por iniciativa do presidente, mas por articulação de nossa “máquina diplomática e econômica”, como diz Rezek (2011): “O Mercosul (...) era um processo que já fermentava na chancelaria brasileira, em acordo com as demais [chancelarias, de Argentina, Uruguai e Paraguai], e quando, enfim, Collor tomou posse, tínhamos todos [os presidentes] muito empenhados nisso (...) Vamos por aí e vamos depressa. E realmente foi depressa (...). E não há, na realidade, uma queixa retrospectiva da experiência que foi a fundação do Mercosul” (Rezek 2011) (CASARÕES, 2012, p. 141).

Desse modo, enquanto a parte mais importante das negociações do Tratado de Assunção se deu em contornos do paradigma desenvolvimentista, o Chanceler Rezek se afirmou como principal representante brasileiro diplomaticamente, em bases de um novo paradigma, este alicerçado em pilares neoliberais. Nesse sentido, observa-se que a redação do Tratado de Assunção (ASSUNÇÃO, 1991) ocorreu em uma linguagem em consonância à transformação da política externa no período. Todavia, componentes importantes do paradigma anterior permaneceram, em especial a presença de tarifas substanciais à importação de produtos que não oriundos de Estados Partes. Portanto, o Tratado de Assunção pode ser melhor compreendido em sua natureza e importância à história da política externa brasileira como o momento de inflexão da transição de um paradigma desenvolvimentista a um paradigma neoliberal, em que, dialeticamente, elementos do paradigma substituído

eram mantidos e componentes do novo paradigma foram introduzidos (CERVO; SILVA, 2008).

4 As Mudanças na Composição da Economia Brasileira: de 1980 a 2010

A evolução da economia brasileira de 1980 a 2016 evidencia o papel do Mercosul como ator interveniente. Em 1979, Ernesto Geisel deixa a presidência do Brasil e conclui um longo processo de substituição de importações, iniciado em 1930 com a Era Vargas, perpassando por todas as etapas do desenvolvimento da indústria nacional e do mercado interno (MARTINS, 1977).

Entretanto, os anos 1980 foram marcados pelo ponto de inflexão na economia nacional, na composição do produto interno brasileiro e na pauta de exportações. De 1980 a 2016 o país passou por um dos mais intensos processos de desindustrialização, assim como boa parte do Ocidente desenvolvido (Estados Unidos, Reino Unido e partes da União Europeia) (SQUEFF, 2012). As causas para o início deste processo de desindustrialização podem ser sumarizadas em etapas como: (i) o segundo choque do petróleo e a recessão global dos anos 1980, (ii) a crise da dívida da década de 1980, (iii) a insuficiência de crescimento pós-II PND⁶, (iv) os planos de estabilização e saneamento monetário da economia nacional dos anos 1980 e 1990, (v) a abertura comercial e financeira dos anos 1990 e 2000 e (vi) o Superciclo das *commodities* dos anos 2000. Sem embargo, parte da indústria nacional pôde ser salvaguardada de maneira imprevisível: garantindo reserva de mercado nos vizinhos platinos mediante um mercado comum protegido (VASCONSELOS, 2003).

Após a conclusão do II PND em 1979, 24,9% do Produto Interno Bruto (PIB) era composto pelos setores da indústria e cerca de 45% da pauta exportadora nacional era composta por produtos manufaturados. No entanto, o preço do II PND seria cobrado ainda na década de 1980. Grande parte do financiamento para a maturação de tais investimentos foi feito mediante endividamento externo com taxas de juros flutuantes de curto e longo prazos. Em 1982, o Brasil sofreu uma crise de solvência, após o aumento da taxa de juros dos EUA em 1981, impedindo

6 Os Planos Nacionais de Desenvolvimento foram planejamentos centrais empregados nos governos Médici e Geisel para orientar e expandir o crescimento econômico que o país experimentava nos anos 1970 (HERMANN, 2011).

a rolagem da dívida. Logo, em 1981 a insuficiência de crescimento pós-II PND foi demonstrada com a economia nacional encolhendo 4,3% e com uma taxa de inflação acumulada de 95%. A insuficiência de criação de postos de trabalho e queda de produção ainda se demonstrou nos anos de 1982 (0,8%) e de 1983 (-2,9%) (CASTRO, 2011).

Ao final do mandato de Figueiredo, em 1985, a participação da indústria no PIB atingiu seu máximo histórico: 27,2%. Ademais, 55% da pauta de exportação era composta por manufaturados. Por um lado, no final do regime militar a economia pôde dar leves suspiros, em 1984 (crescimento de 5,4%) e em 1985 (crescimento de 7,8%), em função da maturação de investimentos de longo prazo do II PND. Porém, por outro lado, a inflação acumulada estava em 242% e a dívida externa estava estimada em 105 bilhões de dólares, em 1985 (CASTRO, 2011; CARNEIRO; MODIANO, 2014). Durante o governo de José Sarney, a indústria entrou em estagnação e sua participação no PIB começou a cair após os sucessivos malogrados planos de saneamento monetário. Entrementes, a pauta de exportação ainda continuou com um elevado percentual de manufaturados durante toda a década (oscilando próximo de 57%). Não obstante, apesar da queda da participação da indústria, o governo ainda tinha um projeto desenvolvimentista na área da informática, tentando, novamente, aproximar-se da fronteira tecnológica (CERVO; BUENO, 2008). No entanto, a crise da dívida, a inflação e a estagnação econômica sacrificariam gradativamente a indústria nacional de 1985 a meados dos anos 2000 (SQUEFF, 2012).

Durante a gestão de Sarney, para sanar a inflação sem perder a produtividade do emprego, foram executados quatro planos de estabilização: Planos Cruzado I e II, Plano Bresser e o Plano Verão. Todos malograram em recuperar a estabilidade da moeda e, ainda por cima, causaram choques do PIB em 1987 (3,5%), 1988 (-0,1%) e 1989 (3,2%) (AVERBUG, 2005). Sarney entregava a faixa presidencial para seu sucessor com uma inflação acumulada de 1.972%, e queda de participação da indústria no PIB para em torno de 23%. O grande ponto de inflexão no processo de desindustrialização iniciou-se com os mandatos de Fernando Collor de Mello e Itamar Franco (1990-1994). O novo ambiente internacional era mais propício para a ascensão do neoliberalismo no Brasil, tanto na política interna quanto na política

externa (BATISTA JR., 2009). Collor emplacou um tratamento de choque liberal à economia brasileira, realizando uma abertura comercial regional (via Mercosul em 1991) e internacional – além de um plano de saneamento monetário confiscando todos os haveres financeiros, diminuindo a liquidez nacional (os planos Brasil Novo I e II) (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 1991; CARVALHO, 2006). O que mais se fez sentir, no entanto, foram os Planos Brasil Novo que malograram em conter a hiperinflação, que já chegava ao recorde de 2.477% em 1993, e em impedir novas quedas no produto interno em 1990 (-4,3%), 1991 (1%) e 1992 (-0,5%) (CARVALHO, 2006).

A partir dos mandatos de Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a indústria nacional, e a economia como um todo, sofreu um forte abalo devido a um plano de estabilização monetário que pôde recuperar a confiança na moeda nacional, mas o fez às custas da renda e do emprego: o Plano Real. Implementado em 1994, o real nascia valorizado – à época um dólar chegou a custar 86 centavos de real –, favorecendo muito as importações de manufaturados e prejudicando o setor exportador. Ademais, a renda e o emprego nacionais foram muito abalados ao longo dos anos 1990, com crescimentos pouco expressivos em 1996 (2,2%), 1997 (3,4%), 1998 (0,3%) e 1999 (0,5%). Estes baixos crescimentos se devem pelo aumento da participação de serviços financeiros no produto interno, que prejudicaram o setor secundário, além de uma maior abertura comercial e inéditos pacotes de privatização (ARAÚJO; BRUNO; PIMENTEL, 2012; PENIDO DE FREITAS; PRATTES, 2001).

Nos anos 1990, observa-se a verdadeira transformação na economia brasileira. Há um paradoxo no final da gestão Fernando Henrique Cardoso: houve um processo de desindustrialização (em 2003, a indústria contribuía com 18% do PIB), mas a pauta de exportação ainda continuava majoritariamente de bens manufaturados (chegando a quase 60%). O fator interveniente que explica este processo é a reserva de mercado do Mercosul criada em 1994 (VIGEVANI; RAMANZINI JR, 2014). Por um lado, o Brasil já vinha de um intenso processo de modernização do campo desde a Reforma Agrária do regime militar, tendo como maior representante de produtividade a soja. Em 1998, enfrentando problemas no balanço de pagamentos, Cardoso teve de desvalorizar o real para aumentar exportações do

setor primário, favorecendo a reprimarização da economia nacional (OLIVEIRA; TUROLA, 2003).

No entanto, a pauta exportadora se manteve majoritariamente de bens manufaturados, por causa das tarifas privilegiadas para os mercados argentino, paraguaio e uruguaio (VASCONSELOS, 2003). De fato, o Mercosul, de maneira interveniente, foi capaz de salvar parte da indústria nacional, protegida pela Tarifa Externa Comum contra competidores internacionais mais baratos (CALANDRO, 2000; VASCONSELOS, 2003). O processo de reserva de mercado para produtos manufaturados brasileiros foi tão intenso nos anos 1990 e 2000, que os demais países platinos passaram por um processo de desindustrialização mais intenso que o caso brasileiro, fato interessante que corrobora a hipótese levantada por este trabalho (RESENDE *et al.*, 2018).

Entretanto, embora o Mercosul ainda opere como uma excelente reserva de mercado, nos anos 1990, o setor secundário ainda tinha mercados cativos no restante da América Latina e na África, além de suprir uma parte considerável do mercado interno brasileiro. O golpe mais recente no processo de desindustrialização veio nos anos 2000, no final da gestão Cardoso e ao longo de toda gestão de Luiz Inácio Lula da Silva. Os anos 2000 foram marcados pela entrada da República Popular da China na Organização Mundial do Comércio, a qual passou a demandar, crescentemente, insumos e subsídios para o desenvolvimento, iniciando o Superciclo das *commodities* (DAMAS, 2014). Neste período, o Brasil, que sempre tivera vantagens comparativas na produção agropecuária e de minérios, se favoreceu de uma taxa de câmbio flexível e valorizada, exportando majoritariamente bens primários para China. O efeito na composição do PIB e na pauta de exportação é sensível. Até 2013, a indústria contribuía com 13% no produto interno bruto e 39% na pauta exportadora (CURADO, 2011; SERRANO; SUMMA, 2011).

Apesar de alguns protestos, o processo de desindustrialização não foi muito sentido nos anos 2000, muito por causa do bom momento de crescimento que o país passava, tanto no mercado de trabalho quanto em termos absolutos do PIB – além de uma inflação controlada (SABÓIA, 2014). A despeito da reserva de mercado nos países platinos, o processo de desindustrialização no Brasil é inegável. Seria, evidentemente, difícil competir contra a corrente de desindustrialização em

todo o Ocidente e a concomitantemente rápida industrialização do Leste Asiático. Porém, todo o projeto de desenvolvimento por meio do processo de substituição de importações parece longínquo e ultrapassado. Choques externos no comércio mundial e no preço das *commodities* voltaram a abalar nossa economia e política internas. Neste sentido, antigas teorias da deterioração dos termos de troca voltam à tona nos dias de hoje e o antigo debate permanece em aberto, se países periféricos e agroexportadores, como o Brasil, deveriam se preocupar com uma possível tendência de longo prazo de deterioração no comércio mundial (MARTINS, 1977; KANNEBLEY JÚNIOR; GREMAUD; RENNÓ, 2001) ou se é possível imaginar um lugar ao sol na divisão internacional do trabalho do século XXI sem preocupar-se com industrialização (MARÇAL, 2006).

5 Conclusão

Apresenta-se uma aparente contradição em que, no ano da assinatura do Tratado de Assunção, 1991, atinge-se, concomitantemente, uma elevada participação dos manufaturados nas exportações brasileiras e uma retração acumulada de anos na participação da indústria no valor agregado da economia brasileira. Portanto, o Tratado de Assunção representou, paralelamente, a consolidação na política externa de uma industrialização inacabada, dada a ênfase à ampliação da quantidade e qualidade de bens de serviço a partir de uma concepção de uma economia pós-industrial e comercialmente liberal, e uma reserva de mercado à indústria brasileira em âmbito regional – confirmando a hipótese deste artigo. É importante ter em vista, igualmente, que as exportações de manufaturados apresentaram um processo de retraimento no cenário internacional e um salto quantitativo no comércio com Estados Partes, como Argentina, Uruguai e Paraguai. Entretanto, a pergunta a respeito da industrialização inacabada no caso brasileiro permanece. A desindustrialização do Brasil desde 1990 é incontroversa e, aparentemente, o único ator interveniente a este processo tem sido a Tarifa Externa Comum do Mercosul contra a competição de manufaturados mais baratos.

As constantes mudanças de paradigmas e as transformações na economia e sociedade brasileira levaram tanto à assinatura do Tratado de Assunção, quanto à ressignificação de sua utilidade. Neste sentido, este trabalho cumpriu com seus

objetivos propostos ao analisar o Tratado de Assunção e as transformações políticas e econômicas brasileiras, respondendo à pergunta sobre a gênese do Mercosul como interveniente na readequação do parque industrial brasileiro, corroborando a hipótese deste trabalho. Importa saber sobre a composição econômica do país e seus objetivos diplomáticos para melhor compreender como o Brasil pode se proteger de choques externos tanto econômicos quanto diplomáticos. Entretanto, este trabalho ainda mantém em aberto a pesquisa e a investigação sobre o papel do Mercosul na demanda do parque industrial brasileiro.

The Treaty of Asunción and the Refitting of the Brazilian Industrial Park

Abstract: The general objective of this article is to analyze the Treaty of Asunción (1991) as a turning point in the transformation of the Brazilian industrial matrix. The research problem of this work is to identify how the Brazilian industrial park was readjusted in the late 1980s until the mid 2000s and what is the role of the formation of Mercosur. As a hypothesis to the previous question, there are three possibilities to be tested: (i) Mercosur is the result of an integration effort since the mid-1980s, (ii) Mercosur is the result of the neoliberal paradigm initiated by Collor or (iii) Mercosur was supposedly designed to save part of the national industry after the neoliberal shock of the 1980s. We conclude, therefore, that the first hypothesis is the most consistent with the analyzed facts.

Keywords: Treaty of Asunción. Foreign policy paradigms. Industrial matrix. Deindustrialization.

Referências

ARAÚJO, Eliane; BRUNO, Miguel; PIMENTEL, Débora. Regime cambial e mudança estrutural na indústria de transformação brasileira: evidências para o período (1994-2008). **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 32, n. 3, p. 424-444. jul.-set. 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572012000300005. Acesso em: 8 mar. 2021.

ASSUNÇÃO, Tratado de. 1991. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao..pdf. Acesso em: 8 mar. 2021.

AVERBUG, Marcello. Plano Cruzado: crônica de uma experiência. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 211-240, dez. 2005. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11943>. Acesso em: 8 mar. 2021.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. A Política Externa de Collor: Modernização ou Retrocesso?. In: BATISTA JR., Paulo Nogueira (org.). Paulo Nogueira Batista: **Pensando o Brasil**: ensaios e palestras. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. p. 193-226. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/331-Paulo_Nogueira_Batista_Pensando_o_Brasil.pdf. Acesso em: 8 mar. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; NAKANO, Yoshiaki. Hiperinflação e estabilização no Brasil: o primeiro Plano Collor. **Revista de Economia Política**, Online, v. 11, n. 4, p. 89-114. out.-dez. 1991. Disponível em: <https://rep.org.br/rep/index.php/journal/article/view/1483>. Acesso em: 8 mar. 2021.

CALANDRO, Maria Lucrécia. A indústria automobilística brasileira: integração produtiva no Mercosul, regimes automotivos e perspectivas. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 28, n. 1, p. 116-136, 2000. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/1661>. Acesso em: 8 mar. 2021.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 55, n.1, p. 135-153, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292012000100008&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 8 mar. 2021.

CASTRO, Lavínia. Esperança, Frustração e aprendizado: A História da Nova República (1985-1989). In: GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer (orgs.). **Economia Brasileira Contemporânea [1945-2010]**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 97-129.

CARNEIRO, Dionísio Dias; MODIANO, Eduardo Marco. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A Ordem do Progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 263-280.

CARVALHO, Carlos Eduardo. As origens e a gênese do Plano Collor. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 101-134, jan.-abr. 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512006000100003-#:~:text=O%20bloqueio%20da%20liquidez%20da,choques%20heterodoxos%20do%20governo%20Sarney. Acesso em: 8 mar. 2021.

CURADO, Marcelo. Uma avaliação da economia brasileira no Governo Lula. **Revista Economia & Tecnologia**, Curitiba, v. 7, n. especial, p. 91-103, 2011. Disponível em: <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/Especial%20Capa/Marcelo%20Curado.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2021.

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

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2008.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292014000200133&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 8 de março de 2021.

DAMAS, Roberto Dumas. **Economia chinesa**: transformações, rumos e necessidade de rebalanceamento do modelo econômico da China. São Paulo: Saint Paul Editora, 2014.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo?. **Nova economia**, Belo Horizonte, v. 23, n. 2, p. 403-428, maio-ago. 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-63512013000200006>. Acesso em: 21 abr. 2021.

GILPIN, Robert. **Global Political Economy**: Understanding the International Economic Order. Princeton: Princeton University Press, 2001.

HERMANN, Jennifer. Auge e declínio do modelo de crescimento e com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa. In: GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André; BARROS DE CASTRO, Lavínia; HERMANN, Jennifer. **Economia Brasileira Contemporânea: 1845-2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 73-95.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Leticia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/326820/mod_resource/content/1/A%20pol%C3%ADtica%20externa%20do%20Brasil%20em%20dois%20tempos.pdf. Acesso em: 8 mar. 2021.

KANNEBLEY JÚNIOR, Sérgio; GREMAUD, Amaury Patrick; RENNÓ, Ricardo de Almeida. A Tendência Secular dos Termos de Troca Brasileiros Revisitada: 1850-2000. *In*: Encontro Nacional de Economia, 29, 2001, Salvador. **Área de Macroeconomia, Desenvolvimento e Economia do Setor Público**. Salvador: ANPEC, 2001.

MARÇAL, Emerson Fernandes. Há Realmente uma Tendência a Deterioração dos Termos de Troca? Uma Análise dos Dados Brasileiros. **Revista Economia**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 307-329, maio-ago. 2006. Disponível em: http://www.anpec.org.br/revista/vol7/vol7n2p307_329.pdf. Acesso em: 8 mar. 2021.

MARTINS, Carlos Estevão. **Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo Social** – USP, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 195-217, nov. 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702003000200008>. Acesso em: 8 mar. 2021.

RESENDE, Marcos Taroco *et al.* Um estudo sobre o possível processo de desindustrialização em países membros do Mercosul: Uma verificação sob a ótica das políticas econômicas do período 1990-2012. **Desenvolvimento Regional em debate**, Online, v. 8, n. 1, p. 90-117, jan.-jun. 2018. Disponível em: <https://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/1580>. Acesso em: 8 mar. 2021.

SABÓIA, João. Baixo crescimento econômico e melhora do mercado de trabalho – Como entender a aparente contradição?. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 28, n. 81, p. 115-125, maio-ago. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142014000200008>. Acesso em: 8 mar. 2021.

SEBBEN, F. D.; SILVA, P. P. da. As políticas industrial e infraestrutural durante o Governo Lula: implicações e desafios da adoção do modelo do Estado Logístico para o Brasil. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 1, p. 63-90, abr.

2016. Disponível em: <https://doi.org/10.21530/ci.v11n1.2016.232>. Acesso em: 21 abr. 2021.

SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. Política macroeconômica, crescimento e distribuição de renda na economia brasileira dos anos 2000. **Observatório da Economia Global**, Online, n. 6, p. 1-37, mar. 2011. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/cecon/images/arquivos/observatorio/OBSERVATORIO_6.pdf. Acesso em: 8 mar. 2021.

SILVA, André Luiz Reis da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. Orientador: Dr. Paulo Gilberto Fagundes Vezentini. 2008. 360 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciência Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

SILVA, André Luiz Reis da. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 143-184, jan.-abr. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292015000100005>. Acesso em: 8 mar. 2021.

SQUEFF, Gabriel Coelho. **Desindustrialização: luzes e sombras no debate brasileiro**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Governo Federal, 2012 (Texto para Discussão nº 747). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15031. Acesso em: 8 mar. 2021.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A projeção internacional do Brasil 1930-2012**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2013

VASCONSELOS, Cláudio Roberto Fóffano. O Comércio Brasil-Mercosul na década de 90: uma análise pela ótica do comércio intra-indústria. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 1, p. 283-313, jan.-mar. 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-71402003000100012>. Acesso em: 8 mar. 2021.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JR, Haroldo. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 517-552, abr.-jun. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582014000200008-&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 8 mar. 2021.

A Ingerência Estadunidense na Venezuela no Governo Trump

*Tauana de Freitas
Isadora Rabaiolli Fornari
Gabriela Elisa Henz Hammes¹*

Resumo: De acordo com a situação de incertezas da Venezuela, outros países passaram a interferir de forma política e econômica no país, dentre eles os Estados Unidos, exercendo seu papel de superpotência mundial. O presente artigo observa quais são os interesses dos EUA na Venezuela, levando em consideração a crise política, humanitária e econômica que o país vivencia desde a posse do presidente Nicolás Maduro em 2013. E como o governo de Maduro levou à consolidação da crise. Também, são detalhados os meios diplomáticos e as sanções que Donald Trump utilizou para interferir na crise venezuelana e garantir a sua hegemonia na região quando outros países como a Rússia se aproximaram da América Latina.

Palavras-chave: Crise na Venezuela. Estados Unidos. Intervencionismo. Chavismo.

¹ Graduandas em Relações Internacionais, pela Universidade do Vale do Taquari (UNIVATES).

1 Introdução

A Venezuela, governada nos últimos 21 anos por representantes do Partido Socialista Unido da Venezuela, conhecidos pelo termo “Chavista”, vive uma crise, desde 2013, não apenas econômica, mas também política e humanitária. Os governos chamados de Chavistas, possuem caráter populista e forte relação com as Forças Armadas nacionais. Surgiram a partir da Revolução Bolivariana liderada por Hugo Chávez, com o objetivo de obter mudanças sociais, econômicas e políticas no país (SEABRA, 2010, p. 212).

O Chavismo leva este nome por possuir a pessoa de Hugo Chávez como uma centralização, fonte, inspiração e direção de processos. O Chavismo tem por característica política o posicionamento esquerdista e a grande influência do modelo socialista, que seguia uma ideologia utópica visando a um modelo de democracia na qual o povo teria voz ativa determinante e a uma economia baseada em sistema de troca que obtivessem o mesmo valor (PEREIRA, 2015, p. 109). Também, apresenta um discurso de “política nacional, fortemente personalizada, como é o caso do discurso nacionalista, antioligárquico e anti-imperialista” (SEABRA, 2010, p. 217).

A partir de seu segundo mandato, iniciado em 2006, o então presidente Hugo Chávez passou a promover mudanças econômicas e sociais no país, visando a guiá-lo ao chamado “socialismo do século XXI”, um modelo de sociedade baseado na solidariedade e na cooperação, que visava frear a destruição provocada pelo neoliberalismo (BASTOS; OBREGÓN, 2018, p. 7). Desse modo, desde 2013, quando foi eleito o presidente da Venezuela, Nicolás Maduro tem tentado continuar o legado chavista na Venezuela.

A consolidação dos governos de Chávez e Maduro resistiram a intervenções políticas diretas e indiretas dos Estados Unidos, principalmente sanções diplomáticas, econômicas e geopolíticas, ao exemplo da proibição norte-americana em relação à movimentação do governo venezuelano nos mercados de ações dos Estados Unidos, em 2017 (MARCO, 2017). Porém, atualmente, em meio à crise que se encontra a Venezuela, é importante refletirmos quais são os interesses dos Estados Unidos, os meios diplomáticos e as sanções que o presidente Donald Trump utilizou para

interferir na crise da Venezuela e os impactos dessa intervenção para o âmbito da segurança internacional.

É possível observar que os atores do sistema internacional voltaram seus olhares à Venezuela em 2019, quando o deputado nacional venezuelano Juan Guaidó, autoproclamou-se presidente interino. Acontecimento este que despertou interesse do governo estadunidense, visto que as ideias políticas e econômicas de Guaidó condiziam com os interesses dos Estados Unidos (EUA), diferentemente da postura de Nicolás Maduro (HJELMESETH, 2019, p. 8).

Esta pesquisa tem caráter exploratório e pretende identificar os fatores que levaram os EUA a interferir nos processos políticos domésticos da Venezuela, respondendo ao questionamento de quais são os interesses estadunidenses na crise econômica, política e humanitária da Venezuela. Tendo por conclusões preliminares que o interesse dos EUA na crise venezuelana está na manutenção do seu papel hegemônico e, também, visando reforçar seu posicionamento político e econômico global.

O enfoque do artigo está na análise do governo de Donald Trump (2017-2020) que obtém características do Partido Republicano, de apoio ao livre mercado e capitalismo, forte defesa dos interesses nacionais e caráter social conservador. Analisa-se também como a política externa americana no governo Trump afetou a relação com a Venezuela.

Desta forma, o trabalho está dividido em três seções: a primeira parte explora as características do governo de Nicolás Maduro. Na segunda seção, abordamos a consolidação e as características da atual crise venezuelana. Por fim, a terceira parte trata da relação entre os EUA e a Venezuela, bem como dos interesses estadunidenses no país.

2 O Governo de Nicolás Maduro

Hugo Chávez, presidente da República Bolivariana da Venezuela de 1999 a 2012, ainda antes de 2009 (ano eleitoral), conseguiu aprovar uma reforma constitucional que possibilitou a reeleição ilimitada, fazendo com que ele pudesse permanecer no poder até a sua morte. Todavia, já nas eleições de 2012, percebeu-se uma grande baixa no favoritismo de Hugo Chávez, que foi eleito com 55,8% dos

votos em uma disputa contra Henrique Capriles Radonski, empresário venezuelano (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

Contudo, Hugo Chávez nem pôde governar já que estava em tratamento médico contra o câncer. Assim, neste período Nicolás Maduro assume como presidente interino do país. Chávez veio a falecer em 05 de março de 2013 e, como é estabelecido constitucionalmente, há um prazo de 30 dias para novas eleições nesses casos. Dessa maneira, em 14 de abril de 2013 Nicolás Maduro vence as eleições e se torna o 57º Presidente da Venezuela. A oposição repudiou essa atitude pois acreditava que Chávez, que nem assumiu a presidência, deveria ter como sucessor o presidente da Assembleia Nacional. A vontade da oposição de que o Presidente da Assembleia assumisse fracassou com a alegação de continuidade administrativa do mandato de Chávez, por ter concorrido à reeleição (GOMES; WINTER; ROSSI, 2015, p. 5, 6).

Sendo assim, Maduro cumpriu com a Constituição, permaneceu no governo por 30 dias e anunciou novas eleições presidenciais para 14 de abril de 2013, para um mandato de 6 anos. Durante a campanha eleitoral, Maduro chegou a usar a imagem de Hugo Chávez durante seus discursos na intenção de fazer dele uma “reencarnação política” do antecessor (OLIVEIRA; BARCELLOS, 2014).

As eleições tiveram um percentual de participação de 78,71% da população (sendo que na Venezuela o voto não é obrigatório), com Maduro vencendo-as com 50,75% dos votos a seu favor, contra 48,97% dos votos válidos para Henrique Capriles que já havia concorrido com Chávez nas últimas eleições. Todavia, essa eleição já era contestada pela oposição e Capriles afirmou que somente reconheceria a eleição após a contagem de 100% dos votos, indagando o sistema eleitoral (OLIVEIRA; BARCELLOS, 2014).

No cenário internacional, governos que se identificavam com os ideais Chavistas (principalmente da América Latina) reconheceram as eleições vencidas por Maduro, bem como outros como França, Portugal e Espanha (OLIVEIRA; BARCELLOS, 2014). O Conselho Nacional Eleitoral (CNE) – na época composto por Chavistas – continuava alegando ilegitimidade das eleições. Mesmo assim, em junho de 2013, o CNE declarou a vitória de Maduro (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

Com a posse do governo, Nicolás Maduro foi muito criticado por grupos e políticos antichavistas que continuavam a manifestar-se contra o presidente. Em 2013 chegou-se a presenciar um embate físico e violento entre os parlamentares de ambas ideologias dentro da Assembleia Nacional (BASTOS; OBREGÓN, 2018, p. 6).

Da mesma forma que a maioria dos sucessores, Nicolás Maduro buscou seguir os ideais já firmados por Hugo Chávez, porém sem o carisma que este possuía na visão da população. Assim, cria-se o descontentamento de parte da população, gerando ingovernabilidade e enfraquecimento da democracia, ao passo em que Maduro não governou conforme prometido durante as campanhas eleitorais (GOMES; WINTER; ROSSI, 2015).

Maduro, frente aos conflitos que estava enfrentando, posicionou-se de forma bruta, acusado de autoritarismo² ao relatar sobre as manifestações que ocorriam. Além disso, foi acusado de repressão à imprensa por censurar alguns programas de televisão como o *Globovisión* e *Televen* (OLIVEIRA; BARCELLOS, 2014). Assim, acabou criando uma política de distanciamento aos antichavistas e à Assembleia Nacional (tendo essa um presidente Chavista, Diosdado Cabello, e composta por 41% de oposição) (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

As metas do governo de Maduro dariam sequência ao trabalho de Hugo Chávez: disseminar o socialismo pelo país, aumentar o número de exportações de petróleo, findar a miséria persistente no país, e criar outros meios de produção para não depender somente da *commodity* petróleo. No período em que Hugo Chávez esteve no poder, tornou-se possível, devido aos preços estabelecidos no mercado internacional, que se criasse um programa de nacionalização do petróleo, fazendo com que sua arrecadação fosse aplicada em programas sociais, beneficiando de forma direta a população mais carente e estimulando o bem-estar de muitos cidadãos. Este projeto de nacionalização do petróleo, fez com que se gerassem ameaças de aumento na inflação, que buscaram serem solucionadas com a regulação do câmbio (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

As condições que Maduro tinha para cumprir as metas eram escassas. O país vivenciava um momento de crise no setor elétrico (gerando apagões), alta na

² Manifestação degenerativa da autoridade. Ela é uma imposição da obediência e prescinde em grande parte do consenso dos súditos, oprimindo sua liberdade (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998).

inflação, poucos produtos básicos de subsistência, queda no PIB e desvalorização do câmbio (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

Maduro, por ordem presidencial, estabeleceu a baixa dos preços dos produtos nos mercados, além de limitar em 30% o lucro do setor privado, prejudicando os empresários. Estabeleceu o valor máximo que poderia ser cobrado de aluguel, fixou os valores dos automóveis e elevou os salários dos militares a até 60%, almejando o apoio do setor. Dessa forma, torna-se ainda mais notório que Maduro não possuía grande apoio da população como Chávez, então, buscou manter as forças militares do seu lado como uma força que garantisse sua permanência no poder, caso o confronto com a oposição se agravasse (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

Nicolás Maduro foi reeleito nas eleições de 20 de maio de 2018, que obtiveram 54% de abstenção, sendo que Maduro, dos votos válidos, obteve 67,7% a seu favor, contra 21,2% a favor de Henri Falcón. Foi uma eleição fortemente acusada de fraude. Sendo assim, a oposição de Maduro mobilizou a população para ir às ruas em forma de protesto e acabou confrontando a Guarda Nacional em manifestações que se tornaram violentas, tendo ocasionado até mortes (MOLEIRO, 2018).

3 A Crise na Venezuela

A crise política, econômica e humanitária que perpetua na Venezuela atualmente é o resultado de uma série de acontecimentos anteriores ao período; conflitos entre o governo atual e a oposição, iniciados desde a ascensão de Nicolás Maduro ao poder, como Presidente da República Bolivariana da Venezuela, em 2013, mas tendo seu ápice a partir de 2014. Estabelecem-se, assim, quatro motivos que desencadearam a crise na Venezuela: a situação econômica da década de 1980, a morte de Hugo Chávez em 2013, a queda no preço do barril de petróleo (principal produto exportado pelo país), e a estratégia escolhida pelo governo para lidar com a vitória da oposição nas eleições parlamentares em 2015, as quais compuseram a Assembleia Nacional venezuelana (GOMES; WINTER; ROSSI, 2015).

Nos anos 1980, com a disseminação da globalização³, a influência do capital estrangeiro e as políticas neoliberais⁴ dos governos da época, a Venezuela encontrava-se em crise econômica e social – consequência da concentração de capital nas mãos dos que possuem maior poder aquisitivo, gerando grande desigualdade social que permeia até a atualidade. Ou seja, a Venezuela baseou-se no conceito de globalização neoliberal de abertura da economia através da importação, e concentrou seu mercado nas exportações, além dos investimentos externos no ramo petrolífero, gerando assim uma cultura de dependência de mercado e entrada de capital estrangeiro que acabou contribuindo para o agravamento da crise, 30 anos depois (GOMES; WINTER; ROSSI, 2015).

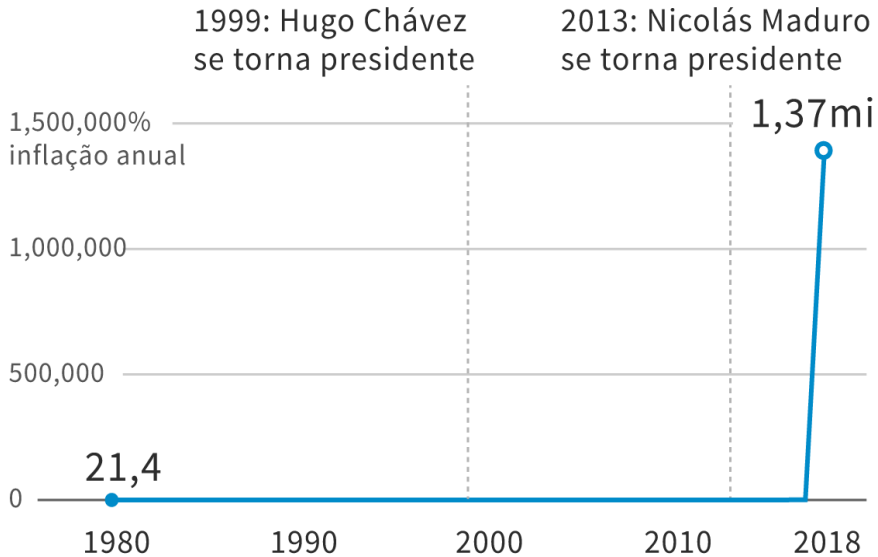
Ainda, como segunda causa para o estabelecimento da crise, possui-se ciência da representatividade e carisma que Hugo Chávez tinha para os venezuelanos, e se já não bastasse isso, era um exemplo para outros governos socialistas da América Latina. Grupos políticos de outras ideologias tentaram tomar o poder e consolidar o capitalismo no país. Dessa forma, Nicolás Maduro necessita de apoio popular, já que a Venezuela, atualmente, divide-se entre pessoas de classes mais baixas, os simpatizantes do socialismo do século XXI, e os de classe mais alta, os não-simpatizantes (empresários) (GOMES; WINTER; ROSSI, 2015).

Com Maduro, a inflação aumentou (Figura 1) e o Produto Interno Bruto (PIB) decaiu devido às medidas adotadas pelo presidente. Já no primeiro mandato, Maduro passou por um momento na economia com a baixa dos preços do petróleo, o principal produto de exportação do país, conforme é possível identificar na Figura 2.

3 Globalização não equivale a uma atual igualdade política, internacional, militar e econômica, mas sim pelas novas formas de desigualdade desses aspectos entre países. Também às novas formas de socialização alienadas à tecnologia, conceituando um mundo conectado, globalizado (HOBBSAWM, 2007).

4 “Alternativa de poder extremamente vigorosa constituída por uma série de estratégias políticas, econômicas e jurídicas orientadas para encontrar uma saída dominante para a crise capitalista que se inicia ao final dos anos 60” (GENTILI, 1996).

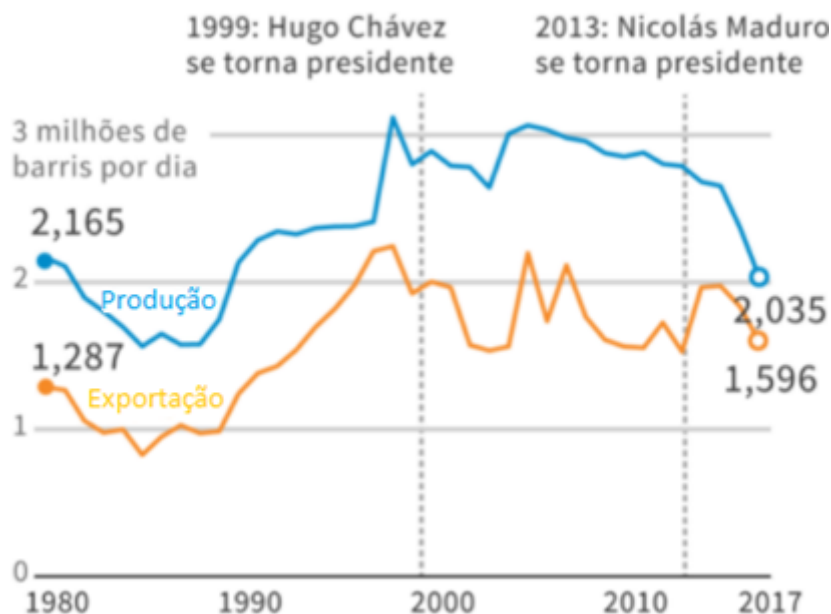
Figura 1 – Inflação na Venezuela está em níveis recordes



Fonte: O’Grady; Alcantara; Emamdjomeh (2019, tradução nossa).

O terceiro fator é o fato do preço dos barris de petróleo estar fortemente relacionado com o mercado mundial, e, por isso, um grande exportador desta matéria-prima torna-se dependente de questões internacionais que estão acima do seu poder de controle. O petróleo é o principal produto exportador da Venezuela, o que garante dados positivos do PIB venezuelano, bem como o equilíbrio da economia, considerável quantia de divisas nos bancos do país, e garante emprego aos tantos que trabalham no setor (GOMES; WINTER; ROSSI, 2015).

Figura 2 – Produção e exportação de petróleo venezuelano continua em declínio



Fonte: O'Grady; Alcantara; Emamdjomeh (2019, tradução nossa).

Durante o mandato do Presidente americano George W. Bush, em 2001, a Venezuela era consagrada a terceira maior vendedora de barris de petróleo para os EUA. Estes não aceitavam a inflexão da Venezuela em relação ao seu modelo de governo socialista. Depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, as atitudes estadunidenses endureceram ainda mais em relação às trocas comerciais, tendo restringindo também as feitas com a Venezuela (BANDEIRA, 2003).

O quarto e último motivo para o desencadear da crise é no âmbito parlamentar da Venezuela. Em 2015, os venezuelanos foram às urnas e escolheram como maioria de representantes a coalizão de partidos da *Mesa da Unidade Democrática* (MUD), partido opositor de Maduro. O resultado foi uma resposta da população aos problemas sociais e econômicos que o país estava passando. A forma com a qual o presidente Maduro respondeu foi não aceitando as eleições daquele ano, tendo em vista que o afetavam diretamente. Com a oposição já firmada no pleito

parlamentar, as propostas submetidas pelos Chavistas a eles passaram a ser rejeitadas, enquanto as que se opunham ao governo Chavista, foram aprovadas (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

A Venezuela segue uma ordem constitucional, tendo suas eleições resultantes de um processo democrático, e, por esse motivo, o seu governo é legítimo. Sendo assim, a comunidade internacional que reconhece Guaidó como presidente, tais como EUA, Brasil, Chile, Canadá, Austrália, Espanha e Grã Bretanha, apoia um governo ilegítimo. Enquanto governos de Rússia, Bolívia, Turquia, Cuba, Síria, Irã e China reconhecem Maduro como presidente da Venezuela (HJELMESETH, 2019).

Em 2021, a situação na Venezuela permanece crítica, com vários conflitos entre governo e oposição, bem como a escassez de alimentos e a crise migratória, já que, com o considerável aumento do desemprego, sem condições de viver num Estado que promova bem-estar social com o mínimo para sobreviver, os venezuelanos têm optado por migrar para outros países de fronteira como o Brasil e a Colômbia. Muitos venezuelanos enfrentam vários quilômetros e horas de caminhada em busca de melhores condições de vida em outros países. Todavia, ao chegarem, nem sempre a situação é conforme o esperado (PROFISSÃO REPÓRTER, 2021).

Por vezes os migrantes precisam ficar em casas de apoio, dormindo em quartos com várias pessoas, com higiene e alimentação precárias e sem dinheiro. Pacaraima, no estado de Roraima, é uma das cidades fronteiriças entre Venezuela e Brasil mais procuradas pelos migrantes. O governo brasileiro enfrentou dificuldades com a quantidade de venezuelanos no país, por isso, em fevereiro de 2020 este fechou as fronteiras impedindo novas entradas (MAIA; PRAZERES, 2020). Agora, com a pandemia gerada pela Covid-19, as fronteiras dos países permanecem fechadas e, além de ter que gerir a crise instaurada, a Venezuela precisa lutar contra um vírus que já matou milhões de pessoas no mundo todo, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS).

Após a saída de muitos venezuelanos do país, Maduro tem redobrado a fiscalização nas fronteiras devido à pandemia da Covid-19. A fronteira da Colômbia com a Venezuela, por exemplo, por ser uma região de alocação de milícias, provoca grande êxodo de habitantes. Assim, Maduro teme que as pessoas, ao ultrapassarem

a fronteira em direção à Venezuela, levem consigo o vírus (ESPAÑA; MANETTO; SINGER, 2020).

Atualmente, as consequências da crise na Venezuela não atuam somente nas relações econômicas, mas tornaram-se uma crise humanitária, migratória e, principalmente, política. É importante ressaltar que uma crise humanitária não se refere somente a conflitos armados e situações posteriores a desastres naturais, mas também quando há desordem e descaso do governo para com a sua população, gerando pobreza extrema, falta de alimentos, intensificação dos riscos de morbimortalidade e deslocamento forçado da população no país (FREITEZ, 2019).

Além da dependência econômica atrelada à produção e à venda de petróleo, em 2017, a Venezuela sofreu sanções econômicas impostas por Donald Trump, então presidente dos EUA, devido ao posicionamento ideológico de esquerda do governo Maduro (RODRIGUES, 2019). A combinação de maus acontecimentos representou à economia venezuelana uma das piores crises econômicas da sua história, gerando uma hiperinflação. Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 2019, houve um aumento de 10.000.000% na inflação e queda do PIB em 5% (RODRIGUES, 2019).

Juntamente com a hiperinflação, desvalorização do petróleo, crise e perseguição política e uma indústria nacional praticamente nula, instalou-se no país uma crise humanitária pelo aumento gigantesco dos preços e pela falta de produtos como medicamentos, alimentos e material de higiene, levando o país a viver em uma situação de miséria social. Inicia-se um processo de migração forçada da população venezuelana, principalmente, para países vizinhos onde são recebidos como refugiados (RODRIGUES, 2019).

Em 2018, já em consequência da crise migratória, 2,648 milhões de venezuelanos estavam morando no exterior, representando aproximadamente 8,3% da sua população, que tem no total 31,8 milhões. Os países que mais receberam migrantes venezuelanos foram Colômbia, Peru, Chile, Equador, Brasil e Argentina. De acordo com a situação atual da Venezuela, o fluxo migratório continuará existindo e somente reduzirá conforme as condições de vida no país se estabilizarem (FREITEZ, 2019).

4 A Relação entre Estados Unidos e Venezuela

No ano de 1823, o presidente dos EUA, James Monroe, declarou ser considerada inaceitável qualquer intervenção europeia nos Estados americanos, no sentido da recolonização, dado que esses eram, dado o momento histórico, Estados independentes (SEITENFUS, 2003). Desde então, em muitos momentos da história, presidentes estadunidenses têm se utilizado do discurso do presidente Monroe, que ficou conhecido como a Doutrina Monroe, para reafirmar seu papel de hegemonia sobre a América Latina, visto que se mostraram intolerantes a quaisquer interferências externas no sul do continente, conforme abordado a seguir.

Uma importante reinterpretação da Doutrina Monroe ocorreu no governo do presidente Theodore Roosevelt, no ano de 1904, e significou um marco sobre o controle que os EUA exerciam sobre a América do Sul. O Corolário Roosevelt da Doutrina Monroe, como ficou conhecida essa política, estabelecia que os EUA podiam intervir em conflitos latino-americanos com a finalidade de manter regimes democráticos e garantir a estabilidade econômica desses países (TEIXEIRA, 2014).

Ao avaliarmos as políticas externas dos últimos três presidentes norte-americanos, George W. Bush (2001-2009), Barack Obama (2009-2017) e Donald Trump (2017-2020), pode-se notar que cada um formulou de forma diferente sua agenda em relação à América Latina e às políticas de ação voltadas para a região. George W. Bush, que havia prometido estreitar relações com a América Latina no período de sua campanha eleitoral, não obteve êxito na região durante seus mandatos como presidente dos EUA, tornando-se impopular na América Latina. O enfoque de seu governo voltou-se para a “Guerra ao Terror”, consequência dos atos de 11 de setembro de 2001, colocando em segundo plano a relação e os compromissos do país com os países sul-americanos (FONSECA, 2008).

A ascensão de governos de esquerda na América do Sul no início dos anos 2000, com Lula na presidência do Brasil em 2002, Néstor e Cristina Kirshner na Argentina (2003 e 2007) e a permanência de Chávez na Venezuela, por exemplo, fez com que Bush se preocupasse com o perigo da esquerda no poder num mundo pós-Guerra Fria. Aos governos de esquerda em Cuba, Brasil e Venezuela, o presidente

Bush alertou para uma possível formação de um novo “Eixo do Mal” (FONSECA, 2008).

O governo do presidente Barack Obama, por sua vez, separou certa atenção às suas políticas externas para a região sul do continente, propondo mais cooperação entre os EUA e a América Latina através de uma maior igualdade e respeito às diversidades políticas, ideológicas e culturais, afastando a antiga política de imposição estadunidense sobre a região, e dando mais atenção aos países latinos em comparação com o presidente anterior (PECEQUILO; FORNER, 2017). Ao referir-se à Venezuela, Obama mostrava-se preocupado com a crise, alegando que o fracasso do país significava perdas econômicas também para a Colômbia, o México e os EUA. O presidente declarou, em 2015, que a Venezuela representava uma ameaça à sua segurança nacional. Assim, congelou bens e patrimônios de diversas autoridades venezuelanas acusadas de corrupção e afronta aos direitos humanos (OBAMA..., 2015, 2016).

Donald Trump restaurou a utilização de referências à Doutrina Monroe e ao Corolário Roosevelt nas políticas externas para a América Latina formuladas em seu governo (JUNIOR, 2020, p. 15). Ele assumiu o cargo de presidente dos EUA em janeiro de 2017, e seu mandato representando o Partido Republicano se encerrou em janeiro de 2021. O seu governo apresentava características protecionistas, simpatizantes ao capitalismo de livre mercado, à livre iniciativa, ao conservadorismo fiscal, uma forte defesa nacional e de caráter social conservador com base nos princípios tradicionais religiosos cristãos (LOPES, 2019). O próprio *slogan* de campanha do presidente, “Make America Great Again” (“Tornar a América Grande Novamente”), fez referência ao protecionismo e nacionalismo que guiaram os princípios e as ações do governo. Também foi este que o elegeu, pois, muitos estadunidenses se identificaram com a promessa do até então candidato Trump, em reconstruir o país e interromper o status quo político (WHITE HOUSE, 2018).

Com a promessa de retomar o posicionamento dos EUA como potência econômica, Trump priorizou um discurso de processo industrial e comercial do país, visando produzir em solo americano, com força de trabalho americana e no final, comercializar os produtos no próprio território norte-americano (LOPES, 2019). A política externa estadunidense no governo Trump mostrou-se nacionalista

e protecionista ao extremo, tendo tido como prioridade a defesa nacional, trazendo outro *slogan* de campanha: “America First” (América em Primeiro Lugar). Sendo assim, uma das fortes ações do governo Trump foi o controle de imigrantes ilegais no país (ALFONSO, 2019) e a suspensão de vistos de cidadãos, por exemplo, de países do Oriente Médio e até mesmo a proibição da entrada destes no território norte-americano; outro país afetado por esta norma foi a Venezuela (LOPES, 2019).

Outra característica deste governo foi a decisão de acordos e parcerias bilaterais, deixando o posicionamento multilateral, principalmente, em referência a tratados internacionais. Como ocorreu em 2017, quando os Estados Unidos iriam se retirar do Acordo de Paris, tratado que está no âmbito da ONU e visa diminuir as emissões dos gases de efeito estufa. O presidente alegou que este tratado interferia no desenvolvimento econômico do país (LOPES, 2019).

Em geral, o governo Trump não obteve uma política externa definida. Atuou em diferentes áreas, buscando somente o benefício próprio e em prol de sua segurança interna, o que causou impactos negativos no sistema internacional, gerando tensões e momentos de incertezas, não existindo mais espaço para discussões multilaterais (LOPES, 2019, p. 29). A ingerência norte-americana nas Américas Central e do Sul também ocorreu visando afastar ameaças de governos não-alinhados com as políticas e as visões de mundo dos Estados Unidos, como é o caso de Cuba, Nicarágua e Venezuela (AYERBE, 2019).

Trump seguia uma orientação política de cunho nacionalista, centrando esforços principalmente nos problemas domésticos do país. No âmbito internacional, através de uma abordagem realista de Relações Internacionais, ele encarou o mundo como uma esfera extremamente competitiva e perigosa (JUNIOR, 2020), portanto, acreditava que a China e a Rússia, por exemplo, consideradas potências revisionistas, ou seja, Estados insatisfeitos com o *status quo*, apresentam ameaças à sua hegemonia em diversas regiões do planeta, como é o caso da América Latina, prejudicando os interesses e a política dos EUA na região (U.S. MISSION BRAZIL, 2017).

De acordo com a Estratégia de Segurança Nacional do governo Donald Trump, divulgada em 2017, os principais desafios e ameaças à posição de mundo dos EUA são: a) os ditadores regionais, b) os terroristas, e c) “os poderes revisionistas,

como a China e a Rússia, que usam tecnologia, propaganda e coerção para moldar um mundo que representa a antítese de nossos interesses e valores” (U.S. MISSION BRAZIL, 2017, online).

A presença da Rússia na Venezuela representa, aos EUA, uma ameaça à sua hegemonia, fazendo referência ao período da Guerra Fria, em que socialistas e capitalistas disputavam o lugar de superpotência global. Em abril de 2019, Putin enviou a Caracas, capital da Venezuela, aeronaves militares com equipamentos e soldados demonstrando seu apoio ao governo de Maduro, que possui, como mencionado anteriormente, forte ligação com as forças militares de seu país. Essa ação colide diretamente com os ideais dos EUA, que estenderam seu apoio ao autodeclarado presidente venezuelano Juan Guaidó (LISSARDY, 2019a).

O antecessor de Maduro, Hugo Chávez, havia assinado um acordo militar com a Rússia para o provimento e a manutenção militar de aviões, tanques e sistemas de defesa quando fosse necessário, o que influenciou essa ação russa (LISSARDY, 2019a). O então Conselheiro para Segurança Nacional dos EUA, John Bolton, declarou que os Estados Unidos manifestaram-se contrários à chegada de recursos militares em abril de 2019 vindos de atores externos ao Ocidente, considerando essas operações de expansão militar uma ameaça direcionada à paz e à segurança internacional na região. Trump completou dizendo que inúmeras opções estariam disponíveis para eliminar a presença russa no território venezuelano (LISSARDY, 2019b).

A ligação entre Venezuela e Rússia foi muito fortalecida em função do relacionamento militar entre os dois países. Ao longo dos anos, Caracas adquiriu mais de quatro bilhões de dólares em armamentos e equipamentos como plataformas, mísseis e foguetes para suas forças militares oriundos do exército da Rússia (JUNIOR, 2019).

O relacionamento direto entre Rússia e Venezuela coloca em xeque as chamadas “Zonas de Influência” que haviam sido definidas durante a Guerra Fria, que proibia a intervenção dos EUA ou da União Soviética nos países que estivessem sob o domínio ou sob a área de proteção do outro. A União Soviética não poderia atuar na América Latina e países próximos e os Estados Unidos, da mesma forma, manter-se-iam afastados da Europa Oriental. Entretanto, Cuba foi uma exceção

pois era aliada da União Soviética durante a Guerra Fria, inclusive o país serviu para instalação de arsenais nucleares soviéticos voltados aos EUA no episódio que ficou conhecido como a Crise dos Mísseis de Cuba em 1962 (LISSARDY, 2019a). Com o passar do tempo, contudo, esse limite imposto pelas zonas de influência não pôde mais ser observado.

Além disso, quando Hugo Chávez tornou-se presidente da Venezuela, o país assinou mais de duzentos tratados com a Rússia. Desde tratados de cooperação técnica militar, como já mencionado acima, até acordos sobre compartilhamento de certos tipos de tecnologias, cibersegurança russa, contratos de venda de produtos agrícolas russos, entre outros. Muitos desses acordos não foram cumpridos, mas, de qualquer forma, exigiram contato diplomático e visitas entre os dois países e seus respectivos governantes, estreitando suas relações (ROUVINSKI, 2019 *apud* JUNIOR, 2019, p. 15).

Desse modo, portanto, as principais causas do restabelecimento da ingerência dos EUA na América Latina durante o governo Trump seria a influência econômica da China em países como o Brasil, por exemplo (JUNIOR, 2020), e as perspectivas políticas da Rússia sobre países como a Venezuela, Cuba e Nicarágua, enfraquecendo o estilo de vida estadunidense semeado na região. Assim, esses países acabaram percebendo um aumento do poder estadunidense sob seu território para conter o avanço de potências externas (BOLTON, 2018 *apud* AYERBE, 2019). Outros pontos imprescindíveis que abrangem a ingerência norte-americana na região são, conforme Junior (2020, p. 21), “temas ligados a ameaças de segurança, como tráfico de drogas, assistência humanitária e alívio a desastres”.

A aproximação de Putin com o governo venezuelano de Maduro fez com que a atenção dos EUA se voltasse para a Venezuela, como forma de garantir que sua hegemonia no país não fosse tomada pela Rússia. Esperando restaurar o capitalismo e a democracia estabelecidos no país, Donald Trump declarou seu apoio ao presidente interino autoproclamado da oposição, Juan Guaidó, haja vista que as ideias políticas e econômicas de Maduro não condizem com os interesses dos Estados Unidos (HJELMESETH, 2019).

Visando, desse modo, manter seu papel de hegemonia sobre os países da América Latina, a interferência norte-americana na Venezuela, neste período em

que o país se encontra em uma crise política, econômica, social e humanitária, pôde ser observada nos âmbitos político e diplomático. Além do exposto, o petróleo venezuelano é uma questão que está em pauta nesse jogo de interesses entre Rússia e Estados Unidos, sobretudo se considerarmos a importância do petróleo para a economia da Venezuela, conforme já mencionado (RODRIGUES, 2019).

É de fundamental importância ressaltar que na Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), em seu artigo 2.4 do capítulo I, é abordado que os membros da ONU devem evitar a ameaça ou o uso da força em suas relações com outros Estados. Por outro lado, o artigo 41 trata que outras medidas podem ser tomadas, como é o caso das sanções, se forem aprovadas pelo Conselho de Segurança como instrumento de mediação e resolução pacífica de controvérsias que possam ameaçar a paz e a segurança mundial. Entretanto, as sanções tomadas pelos EUA sobre a Venezuela partiram de atos unilaterais, por acreditarem na ilegitimidade do atual governo venezuelano (BRASIL, 1945).

As primeiras sanções americanas lançadas à Venezuela iniciaram-se ainda em 2017, primeiro ano de Trump no poder dos Estados Unidos. Como uma das primeiras sanções financeiras, o governo norte-americano proibiu o acesso do governo da Venezuela aos mercados de ações dos Estados Unidos (CHAGAS, 2019).

No ano seguinte, em 2018, a proibição passou a abranger também as emissões de moeda digital pelo governo de Maduro, o que levou à criação de uma criptomoeda venezuelana chamada Petro⁵. O objetivo era minimizar os efeitos da sanção ou até mesmo evitar as suas consequências. Ainda em 2018, os Estados Unidos incluíram o embargo de transações de compra de dívida venezuelana visando diminuir os casos de corrupção entre os políticos e funcionários do governo, que ficaram incapacitados de vender os ativos públicos em troca de propina (CHAGAS, 2019).

O principal produto exportado pela Venezuela, o petróleo, foi diretamente atingido com as sanções econômicas direcionadas em 2017, refletindo negativamente na sua produção. Como consequência, a indústria petroleira perdeu US\$ 6 bilhões em receita no ano de 2018. Dessa forma, as consequências dessas implicações

5 Petro é a criptomoeda criada no governo de Maduro em 2018 com o objetivo de minimizar os efeitos da crise econômica venezuelana e das sanções impostas pelo governo norte-americano. A iniciativa visava um estímulo econômico, visto que essa moeda virtual estaria atrelada ao Bolívar Venezuelano, moeda da Venezuela, sobre a qual o país possui extensas reservas (CUNHA; SEQUEIRA; KUNIMOTO, 2019).

impostas sobre a Venezuela prejudicaram ainda mais os efeitos da crise, conforme abordam Weisbrot e Sachs:

É importante enfatizar que quase toda a moeda estrangeira necessária para importar medicamentos, alimentos, equipamentos médicos, peças sobressalentes e equipamentos necessários para a geração de eletricidade, sistemas de água ou transporte é recebida pela economia venezuelana através da receita do governo proveniente da exportação de petróleo. Assim, quaisquer sanções que reduzam as receitas de exportação e, portanto, as receitas do governo, reduzem as importações desses bens essenciais e, em muitos casos, de produtos que salvam vidas (WEISBROT; SACHS, 2019, p. 2).

Assim, as diversas sanções econômicas, além de agravarem a crise, contribuíram para que a inflação atingisse altas taxas entre os meses de janeiro e agosto de 2017, ficando entre 758% e 1.350%. No ano de 2019, novos embargos ocorreram. Os Estados Unidos deixaram de comprar o petróleo da Venezuela durante duas semanas, sendo que, durante o ano de 2018, o país havia comprado 35,6% de todas as exportações de petróleo venezuelano. Além disso, os EUA influenciaram outros países, como a Índia, a não importarem os barris de petróleo da Venezuela. Como resultado dessa ação, houve uma diminuição de cerca de 431.000 barris de petróleo fabricados por dia no mês de março, totalizando uma queda de 36,4% na produção (WEISBROT; SACHS, 2019).

Apesar de várias ameaças de intervenção militar direta pelos EUA, essa de fato, não se observou no governo Trump. Em 2019, quando Juan Guaidó se autoproclamou presidente interino, as ameaças ficaram mais evidentes, mas não aconteceram. Em maio do mesmo ano, Mike Pompeo, secretário de Estado norte-americano, afirmou que a ação militar poderia ser possível, se necessário. A fala e as ações por parte do governo estadunidense se referiam à queda do governo, considerado por eles ilegítimo, de Nicolás Maduro, sendo substituído por Guaidó. Como isso não aconteceu, em parte pelo apoio que Maduro recebe dos militares, a investida militar americana não ocorreu (LISSARDY, 2019b). Cabe ressaltar que muitos Estados visualizam, e também conforme expresso na Carta da ONU, que essa intervenção através da utilização da força militar é considerada ilegal, o que pode ter influenciado diretamente a tomada de decisão do governo Trump acerca desse aspecto (BRASIL, 1945).

5 Conclusões

Haja vista o atual momento de crise econômica, política e humanitária em que se encontra a Venezuela de Nicolás Maduro, o cumprimento da Constituição venezuelana prevê o direito de resistência, o que significa a permissão dada ao povo de resistir por aquilo que acredita, em busca do que acreditam ser melhor para o país e para si mesmos. O objetivo do governo deve ser o de proteger os direitos invioláveis dos indivíduos, a partir do princípio democrático, da igualdade e da dignidade da pessoa humana. Bem como promover o diálogo entre seu governo e a oposição a fim de, através do diálogo, buscar uma solução para a situação atual (OLIVEIRA; BARCELLOS, 2020)

Quanto ao futuro da Venezuela, prevê-se uma possível reviravolta no governo se houver a ascensão do líder da oposição, Juan Guaidó, como presidente da República Bolivariana da Venezuela. Isso significaria a mudança no modelo de governo e por isso poderia instigar muitas potências e organizações internacionais em todo o mundo (HJELMESETH, 2019; LISSARDY, 2019a).

A ingerência de países como China e Rússia em áreas que originalmente não faziam parte do seu âmbito de atuação, ressalta a vontade destes em aumentar seu poder de influência no mundo e disseminar seus ideais políticos e econômicos, através da conquista de mais aliados. Por outro lado, os EUA se utilizam de saídas políticas e diplomáticas ou até mesmo através da ameaça de utilização de poderio militar com a finalidade de manter as Zonas de Influência norte-americanas sob seu domínio (LISSARDY, 2019a).

No contexto da crise venezuelana, a aproximação da Rússia através do repasse de equipamentos militares e apoio ao governo de Nicolás Maduro atraiu ainda mais a atenção dos EUA. Objetivando o enfraquecimento do governo de Maduro e ressaltando seu apoio a Guaidó como presidente da Venezuela, Trump lançou sanções no país, em sua maioria de cunho econômico. Além disso, utilizou-se inúmeras vezes de ameaças de intervenção militar no país, que não ocorreram durante seu mandato (LISSARDY, 2019b). Em partes, essa resistência estadunidense deu-se, primeiramente, pelo apoio que Nicolás Maduro recebe das forças militares da Venezuela e, secundamente, pela impressão que esse ato interventivo

unilateral e ilegal, de acordo com disposições da Carta da ONU, poderia gerar aos outros Estados (BRASIL, 1945).

Dessa forma, fica visível a interferência dos Estados Unidos nos países da América Latina, principalmente na Venezuela através do apoio direcionado a Juan Guaidó e em função das sanções e embargos atribuídos, com o objetivo de manter sua hegemonia e sua força política e econômica global. Assim, os Estados Unidos de Donald Trump buscavam fortalecer sua visão de mundo, antissocialista e de partidos de esquerda, e afastar ameaças de outros Estados ao exemplo de Rússia e China, que teriam interesses em alterar o *status quo*. Além de tornar a Venezuela um país aliado, principalmente quando referente aos recursos naturais do país.

United States Interference in Venezuela Under the Trump Administration

Abstract: According to the uncertain situation in Venezuela, some countries induce political and economic influence in the country; among them is the United States, one of the world's superpowers. Therefore, this article aims to look at what the U.S.' interests in Venezuela are, considering the political, humanitarian and economic crisis that the country is experiencing since the beginning of Nicolás Maduro's government in 2013. It will analyze Maduro's government that led to the consolidation of the crisis. In addition, it details the diplomatic means and sanctions that Donald Trump used to interfere in the Venezuelan crisis and guarantee its hegemony in the region when countries such as Russia approach Latin America.

Keywords: Crisis in Venezuela. United States. Interventionism. Chavismo.

Referências

ALFONSO, Mariana Dias. **O papel dos Think Tanks conservadores na legitimação da política externa dos Estados Unidos durante o governo de Donald Trump (2016-2019)**. Orientador: Dr. Filipe Almeida do Prado Mendonça. 2019. 31 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019. Disponível em: <http://clyde.dr.ufu.br/bitstream/123456789/25770/4/PapelThinkTanks.pdf>. Acesso em: 12 maio 2020.

AYERBE, Luis Fernando. La Política de la Administración Trump para América Latina: ¿Reinvención de la Doctrina Monroe? **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 225-240, jan. 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/145>. Acesso em: 01 maio 2020.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Os EUA e a crise na Venezuela. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, v. 2, n. 20, jan. 2003. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/41308/751375139059>. Acesso em: 15 abr. 2020.

BASTOS, Julia Pedroni Batista; OBREGÓN, Marcelo Fernando Quiroga. Venezuela em crise: o que mudou com Maduro?. **Revista Derecho y Cambio Social**, Lima, v. 15, n. 52, p. 1-16, abr. 2018. Disponível em: https://www.derechoycambiosocial.com/revista052/VENEZUELA_EM_CRISE.pdf. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945**. Promulga a Carta das Nações Unidas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em: 14 maio 2020.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Volume 1. 11ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2938561/mod_resource/content/1/BOBBIO.%20Dicion%C3%A1rio%20de%20pol%C3%ADtica..pdf. Acesso em: 20 abr. 2020.

CHAGAS, Vivianne. Venezuela: uma Economia Sancionada. **Paper**, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. 2019. Disponível em: https://www.academia.edu/42178973/Venezuela_Uma_economia_sancionada. Acesso em: 13 maio 2020.

CUNHA, Luiz Felipe Borges; SEQUEIRA, Leandro Tortosa; KUNIMOTO, Simone Yukimi. Moedas virtuais: um novo Dólar ou um Bolívar venezuelano?. **Multitemas**, Campo Grande, v. 24, n. 58, p. 89-114, 2019. Disponível em: <https://www.multitemas.ucdb.br/multitemas/article/view/2402>. Acesso em: 17 ago. 2020.

ESPAÑA, Sara; MANETTO, Francesco; SINGER, Florantonia. Países da América do Sul fecham fronteiras e ensaiam cooperação diplomática para conter a pandemia. **El País**, 17 mar. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-03-17/paises-da-america-do-sul-fecham-fronteiras-e-ensaiam-cooperacao-diplomatica-para-conter-pandemia.html>. Acesso em: 15 maio 2020.

FONSECA, Carlos da. O Governo George W. Bush e o relacionamento EUA-América Latina. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 19, p. 147-158, set. 2008. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992008000200011. Acesso em: 07 jul. 2020.

FREITEZ, Anitza. Crisis humanitaria y migración forzada desde Venezuela. In: GANDINI, Luciana; ASCENCIO, Fernando Lozano; PRIETO, Victoria (Coord.). **Crisis y migración de población venezolana: entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica**. Coyoacán: Universidad Nacional Autónoma de México, 2019. p. 33-58. Disponível em <https://www.sdi.unam.mx/docs/libros/SUDIMER-CyMdpV.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, T. T. da; GENTILI, P. (Orgs.). **Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília: CNTE, 1996. p. 9-49. Disponível em: <https://rl.art.br/arquivos/4002523.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2020.

GOMES, Eduardo Biacchi; WINTER, Luís Alexandre Carta; ROSSI, Amélia Sampaio. Protestos na Venezuela e a busca do diálogo. **Cadernos da Escola de Direito**, Curitiba, v. 2, n. 23, p. 2-7, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/3000>. Acesso em: 16 maio 2020.

HJELMESETH, Kristofer Haugen. **Why does the United States support Juan Guaidó in Venezuela?**. Orientador: Kristian Bernhof Ellinggard. 2019. 28f. Projeto de Conclusão de Curso (Bacharelado em International Politics) – Faculty of Social and Educational Sciences, Norwegian University of Science and Technology, Trondheim, 2019. Disponível em: <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/2613566/no.ntnu%3ainspera%3a2312717.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 abr. 2020.

HOBBSAWM, Eric J. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

JUNIOR, Augusto W. M. Teixeira. Geopolítica e Postura Estratégica da Rússia na Crise da Venezuela. **Análise Estratégica**, Brasília, v. 14, n. 4, p. 21-42, 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Augusto_Teixeira_Junior/publication/337427917_Geopolitica_e_Postura_Estrategica_da_Russia_na_Crise_da_Venezuela/links/5dd6c92b299bf10c5a26b62c/Geopolitica-e-Postura-Estrategica-da-Russia-na-Crise-da-Venezuela.pdf. Acesso em: 01 maio 2020.

JUNIOR, Augusto W. M. Teixeira. Geopolítica e Postura Estratégica dos Estados Unidos na Crise da Venezuela. **Análise Estratégica**, Brasília, v. 15, n. 1, p. 7-24, 2020. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEEExAE/article/view/3401/2770>. Acesso em: 21 abr. 2020.

LISSARDY, Gerardo. Crise na Venezuela: Por que a presença da Rússia no país sul-americano desafia velhas regras da Guerra Fria. **BBC Brasil**, 13 abr. 2019a. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47822319>. Acesso em: 01 maio 2020.

LISSARDY, Gerardo. Os EUA podem realmente invadir a Venezuela?. **BBC Brasil**, 05 maio de 2019b. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-48143194>. Acesso em: 14 maio 2020.

OPES, Ana Flávia. **Trumpismo e Soft Power**: Um estudo sobre a construção da imagem dos Estados Unidos no governo de Donald Trump. Orientador: Dr. Filipe Almeida do Prado Mendonça. 2019. 36f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019. Disponível em: <http://200.19.146.153/bitstream/123456789/26578/3/TrumpismoSoftPower.pdf>. Acesso em: 11 maio 2020.

MAIA, Gustavo; PRAZERES, Leandro. Coronavírus: Brasil vai barrar entrada de venezuelanos pela fronteira com Roraima. **O Globo**, 17 mar. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/coronavirus-brasil-vai-barrar-entrada-de-venezuelanos-pela-fronteira-com-roraima-24310959>. Acesso em: 14 jun. 2020.

MARCO, Daniel García. Quais as consequências das sanções dos EUA para a economia da Venezuela?. **BBC Mundo**, 26 ago. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-41060655>. Acesso em: 16 maio 2020.

MOLEIRO, Alonso. Maduro é reeleito presidente da Venezuela com uma forte abstenção e em meio a denúncias de fraude. **El País**, Caracas, 21 maio de 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/20/internacional/1526840397_319633.html. Acesso em: 25 abr. 2020.

OBAMA declara Venezuela uma ameaça à segurança dos EUA. **G1**, São Paulo, 09 mar. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/03/obama-amplia-sancoes-contr-a-autoridades-venezuelanas.html>. Acesso em: 23 jul. 2020.

OBAMA está preocupado com a crise na Venezuela e cobra um ‘governo legítimo’. **Veja**, 15 mar. 2016. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/>

obama-esta-preocupado-com-a-crise-na-venezuela-e-cobra-um-governo-legitimo/. Acesso em: 23 jul. 2020.

O'GRADY, Siobhán; ALCANTARA, Chris; EMAMDJOMEH, Armand. Venezuela's crisis in 5 charts. **The Washington Post**, Washington, 26 jan. 2019. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/world/venezuelas-crisis-in-5-charts/2019/01/26/97af60a6-20c4-11e9-a759-2b8541bbbe20_story.html. Acesso em: 14 maio 2020.

OLIVEIRA, Aline de; BARCELLOS, Bruna Leal. A democracia no governo de Nicolás Maduro. **Revista Vernáculo**, Curitiba, n. 33, p. 153-170, 2014. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/vernaculo/issue/viewIssue/1770/107>. Acesso em: 25 abr. 2020.

OMS. Who Coronavirus (COVID-19) Dashboard. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em 05 maio 2021.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; FORNER, Clarissa Nascimento. Obama e a América Latina (2009/2016): estagnação ou avanços? **Monções**, v. 6, n. 11, p. 370-394, 2017. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/6936>. Acesso em: 03 jul. 2020.

PEREIRA, Wagner Pinheiro. A Revolução Bolivariana e a Venezuela de Hugo Chávez: história e interpretações (1999-2013). In: SCHURSTER, Karl; ARAUJO, Rafael (orgs.). **A Era Chávez e a Venezuela no Tempo Presente**. Rio de Janeiro: Autografia; Edupe, 2015. p. 90-115.

PROFISSÃO REPÓRTER revela drama dos migrantes venezuelanos em Roraima. **G1**, 07 abr. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/profissao-reporter/noticia/2021/04/07/profissao-reporter-revela-o-drama-dos-migrantes-venezuelanos-em-roraima.ghtml>. Acesso em: 08 maio 2021.

RODRIGUES, João Pedro. **Hiperinflação Em Curso: Um Estudo De Caso Sobre A Venezuela**. Orientador: Antonio Luis Licha. 2019. 40f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://pantheon.ufjf.br/bitstream/11422/11698/1/JPRodrigues.pdf>. Acesso em: 13 maio 2020.

EABRA, Rafael. A Revolução venezuelana: chavismo e bolivarianismo. **Revista Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 13, n. 2, p. 211-220, jul./dez. 2010. Disponível

em: <https://www.revistas.ufg.br/fchf/article/view/13425/8663>. Acesso em: 05 maio 2020.

SEITENFUS, Ricardo. A construção da ALCA: Doutrina Monroe, Destino Manifesto, ou integração soberana?. In: JUNIOR, Alberto do Amaral; SANCHES, Michelle Ratton. **O Brasil e a Alca: os desafios da Integração**. São Paulo: Aduaneiras, 2003. p. 33-43. Disponível em: <http://seitenfus.com.br/arquivos/construcao-alca.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2020.

TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio. Uma política para o continente – reinterpretando a Doutrina Monroe. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 115-132, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292014000200115&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 21 abr. 2020.

U.S. MISSION BRAZIL. O presidente Trump anuncia a Estratégia de Segurança Nacional. **Embaixada e Consulados dos EUA no Brasil**, 18 dez. 2017. Disponível em: <https://br.usembassy.gov/pt/o-presidente-trump-anuncia-estrategia-de-seguranca-nacional/>. Acesso em: 23 abr. 2020.

WEISBROT, Mark; SACHS, Jeffrey. **Sanções Econômicas como Punição Coletiva: O Caso da Venezuela**. Center for Economic and Policy Research, 2019. Disponível em: <https://www.cepr.net/images/stories/reports/venezuela-sanctions-2019-05-portuguese.pdf>. Acesso em: 13 maio 2020.

WHITE HOUSE. **President Donald J. Trump**. 2018. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/people/donald-j-trump/>. Acesso em: 11 maio 2020.

Sanções Econômicas no Governo Trump: O Uso do Dólar como Arma Política

José Paulo Silva Ferreira¹

Resumo: Este artigo discute como o governo Trump utilizou o dólar como uma arma política, aproveitando-se da sua posição como moeda-chave das relações econômicas internacionais. Busca-se identificar quais são os mecanismos de pressão financeira utilizados pelos Estados Unidos, no que os dispositivos implementados pela administração Trump diferem daqueles utilizados pelos governos Bush e Obama, quais são os países-alvo das sanções econômicas, e se estes têm buscado alternativas à arquitetura financeira internacional baseada no dólar. Foi feita uma análise histórica do processo de consolidação do dólar como moeda-chave, uma revisão bibliográfica sobre sanções e uma análise documental das sanções do governo Trump. O estudo mostra como os alvos reagiram às sanções e se suas contramedidas foram efetivas.

Palavras-chave: Sistema Monetário Internacional. Sanções Econômicas. Dólar. Estados Unidos.

¹ Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e bolsista de iniciação científica do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU). E-mail: josepaulosilvaferreira@gmail.com.

1 Introdução

A posição dos Estados Unidos da América (EUA) no sistema financeiro internacional atribui-lhe uma grande influência sobre o destino econômico dos demais países. Isso ocorre, uma vez que a maior parte das transações financeiras internacionais é feita em dólar, mesmo quando os Estados Unidos não estão diretamente envolvidos, além de os bancos centrais manterem reservas internacionais majoritariamente nesta moeda (METRI, 2004).

O presente artigo objetiva entender os mecanismos de pressão financeira utilizados pelos Estados Unidos e como o governo Trump utilizou o dólar como uma arma política nas relações internacionais por meio da aplicação de sanções econômicas. Busca-se identificar a que Estados foram direcionadas as sanções e como esses procuraram alternativas à centralidade do dólar. Partindo da premissa do uso da posição do dólar como uma arma política, busca-se responder à pergunta central deste trabalho: como os países-alvo do regime de sanções do governo Trump buscaram mitigar o efeito do mesmo?

2 Ascensão do Dólar como Moeda Chave do Sistema Financeiro Internacional

É necessário entender as razões pelas quais o dólar se tornou a principal moeda de referência internacional. A ascensão do dólar está relacionada a dois momentos: i) fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945); e ii) abandono do sistema de Bretton Woods. Após a guerra, a economia capitalista vivenciou um período de “anos dourados”, em que se experimentou uma gestão global baseada em regimes e instituições supranacionais, sendo muitas das quais tuteladas pelos Estados Unidos (FIORI, 2004, p. 79).

Com o bombardeio atômico no Japão, os EUA inauguraram uma nova relação de poder com seus aliados e inimigos. Um novo desenho hierárquico foi estabelecido, com a União Soviética construindo uma “zona de segurança” em suas imediações e Washington definindo uma estratégia que incorporasse o Ocidente (FIORI, 2004, p. 86). A concessão de empréstimos por meio do Plano Marshall fez parte dessa tática (FIORI, 2004).

Na década de 1970 houve uma mudança da estratégia internacional americana. Os EUA passaram a se aproximar da China, abandonaram o sistema de Bretton Woods optando pela desregulamentação dos mercados financeiros e adotaram o padrão dólar flexível. Ao adotar esse modelo, o ouro deixou de ser o padrão de referência e os EUA passaram a gozar de liberdade na condução de suas políticas cambial, fiscal e monetária (METRI, 2004).

A moeda que dita as relações econômicas internacionais não possui nenhum tipo de lastro, além da confiança nas instituições americanas. Washington passou a dispor da capacidade de déficit crônico, sendo a possibilidade de criar uma dívida pública praticamente sem limites; assim, entre os fatores que deram sustentação à sua hegemonia estão a vitória no campo econômico, diplomático e de segurança internacional (METRI, 2004). É possível afirmar que tanto nas esferas financeira como monetária os Estados Unidos desfrutam de um “privilégio exorbitante” (EICHENGREEN, 2011).

Por meio da teoria cartal da moeda² é possível estabelecer uma relação entre moeda e poder político, reflexão válida ao analisar a ascensão do dólar. Essa teoria aponta a existência de uma correlação entre poder territorial e a moeda utilizada em seu espaço de dominação à medida que a moeda não teria surgido de acordo com a perspectiva clássica como substituta ao escambo, mas de uma necessidade política (METRI, 2012). Ela surge como unidade de conta para pagamento de dívidas e é reconhecida pela autoridade central. Sendo a moeda uma das formas de imposição do poder, faria sentido que agentes que almejam a posição hegemônica buscassem implantar sua moeda como padrão (HUDSON, 2004).

3 O Uso Histórico de Pressão Financeira

Após o entendimento da relação entre poder político e espaço monetário, é preciso analisar como é exercida a pressão financeira pelos Estados Unidos. O uso de privações econômicas para o enfraquecimento de inimigos não é uma prática nova, a exemplo das cidades-Estados gregas e do Império Romano, que já

2 De acordo com a teoria cartalista, a moeda é como uma “criatura” do Estado, pois este detém a posição de uma autoridade política central que determina em qual unidade aceitará o pagamento de tributos. Essa corrente teórica é crítica à teoria metalista, ao indicar que a origem da moeda é do meio público e não privado, já que estaria ligada à necessidade do Estado de denominar dívidas, e não como um elemento puramente relacionado à lógica de mercado (MARTINS, 2014, p. 25).

utilizavam essas técnicas. Veneza, Portugal, Inglaterra e Holanda também dispunham da pressão financeira para limitar o poder de seus inimigos (DREZNER, 1999). Um dos usos mais antigos de armas financeiras foi o que antecedeu a Guerra do Peloponeso, com o Decreto de Mégara; desde então os bloqueios e sanções têm persistido ao longo do tempo. No pós-guerra, as sanções deixaram de ser apenas uma ferramenta paralela à diplomacia e ao uso da força contra nações inimigas e tornaram-se um instrumento para persuadir aliados (NEPHEW, 2017).

As sanções costumam ser divididas na literatura tradicional nos seguintes blocos: sanções econômicas, comerciais, financeiras, e para investimento. Todas essas funcionam como alternativas ao uso da força militar, ou ainda podem ter caráter pedagógico, buscando alterar um comportamento indesejado. O termo sanções no contexto militar refere-se a embargo ou restrições de movimentação. No quadro diplomático, inclui a proibição de emissão de vistos, ou o impedimento que o Estado-alvo integre algum bloco com outros países, seja por exemplo de cooperação econômica. As sanções podem ser também desportivas, como a proibição que alguma equipe estrangeira participe de uma competição internacional. Além do mais, não necessariamente resultam de uma imposição unilateral, mas podem derivar de uma coalizão (MASTERS, 2019).

Daniel W. Drezner (1999) argumenta que tanto o país que impõe a sanção quanto o país alvo da pressão econômica incorporam expectativas de conflitos futuros, bem como o custo de oportunidade a curto prazo de coerção em seu comportamento. Ele constrói um modelo para explicar o comportamento do emissor e do alvo, com base na Teoria dos Jogos.

Os atores desse modelo são os Estados, que podem ser tanto o emissor da sanção quanto o alvo dela. As premissas são que os atores são racionais e dispõem de informações confiáveis quanto ao comportamento do adversário. O Estado que realiza a pressão financeira pode requerer uma grande ou pequena mudança no comportamento do alvo, por estar insatisfeito com o que é tido como *status quo ante* e por essa mudança resultar em uma vantagem ao emissor. A primeira opção do alvo é recuar, o que pode impactar no seu poder de barganha em uma negociação futura, mas obter uma resolução imediata do problema. A segunda opção é resistir à pressão, deixando o emissor livre para recuar, ou persistir com a

sanção resultando num impasse. Caso o Estado que emitiu a sanção recue, haverá um dano à sua reputação (DREZNER, 1999).

4 Diferenças entre as Sanções pós-11 de Setembro e o Modelo Convencional de Pressão Financeira

O ponto de inflexão na estratégia adotada com as sanções pelos Estados Unidos teria sido o atentado do 11 de setembro (ZARATE, 2013). Até então, os tipos de sanções empregadas eram as convencionais de embargo ou bloqueio, que se adequam ao modelo de Drezner acima mencionado. Após os ataques terroristas, o Departamento do Tesouro norte-americano desenvolveu um novo tipo de sanções para exercer pressão por meio da seara financeira. Essa recém-elaborada modalidade de sanção não pode ser apenas revogada para que deixe de surtir efeito, pois os bancos, ao temerem ser taxados como apoiadores a um Estado tido como ameaça ao sistema financeiro, bloqueiam seus ativos. Diferentemente do modelo tradicional de sanção, não resta opção ao Estado-alvo de negociar com o emissor (EUA), pois não foi este que bloqueou seus ativos, mas as próprias instituições bancárias do setor privado (ZARATE, 2013).

O modelo pós-11 de setembro utiliza dois dispositivos para operar: i) a obtenção de dados da *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications* (SWIFT); e ii) a evocação da Seção 311 do Ato Patriota. A SWIFT é uma organização internacional que possibilita que bancos do mundo todo enviem e recebam informações de transações financeiras. Após o 11 de setembro, houve o desenvolvimento de uma parceria com o Departamento do Tesouro para que por meio desses dados fossem encontradas operações suspeitas de financiamento ao terrorismo³. Os Estados que já são alvo de pressão financeira utilizam de múltiplas formas ilegais para contornar as sanções previamente impostas e acessar o sistema financeiro, o que pode ser facilmente detectado pela SWIFT (ZARATE, 2013).

A peça central da nova modalidade de pressão financeira foi o Ato Patriota (*USA PATRIOT Act*). Essa lei foi assinada em outubro de 2001, e em seu Título III, Seção 311, autoriza o Secretário do Tesouro a tomar medidas especiais relativas a

³ Em 2006, a revelação dessa parceria por veículos de imprensa – como o The New York Times, o Los Angeles Times e o The Wall Street Journal – levou posteriormente ao estabelecimento de duras regulações para o acesso dos EUA a esses dados (ZARATE, 2013).

transações financeiras de “preocupação primária de lavagem de dinheiro” (UNITED STATES OF AMERICA, 2001, p. 28, tradução nossa⁴). Ao evocar essa lei contra um agente, o impacto gerado é global, pois nenhuma instituição financeira quer ser vista como colaboradora de um ator que apresenta riscos ao sistema financeiro. De acordo com uma nota de imprensa de 2011 do Departamento do Tesouro, as ações por meio da Seção 311 se diferem das sanções impostas por meio do *Office of Foreign Assets Control* (OFAC), pois estas costumam ser mais amplas e incluem o congelamento de ativos (U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, 2011).

5 A Política Externa de Trump como uma Continuação dos Mecanismos de Pressão

Em 2016, quando Trump foi eleito presidente, a expectativa era de ruptura com as práticas de política externa que o antecederam. Em seu discurso de posse, em janeiro de 2017, ele afirmou que “a partir de hoje, uma nova visão governará nosso país. A partir deste momento, a América será posta em primeiro plano” (UNITED STATES OF AMERICA, 2017h, p. 1, tradução nossa)⁵. Trump se portava como defensor do nacionalismo econômico e afirmava que a globalização havia levado à ruína da classe média americana, deixando-a desempregada, enquanto fomentou o desenvolvimento de Tóquio e Pequim (LYNCH, 2020).

Apesar de rupturas como a saída dos Estados Unidos da Parceria Transpacífica (TPP) e de sua ambivalência quanto à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a política externa de Trump teria se mostrado como uma continuação dos mecanismos de pressão financeira. Sua política externa estaria inserida em uma lógica de perpetuação de práticas da Guerra Fria, já que as peças centrais da estratégia americana continuaram a ser Rússia e China (LYNCH, 2020). Houve a manutenção de um pensamento em díades contrapostas, o qual é evidente quando Trump representa a oposição entre o Ocidente e Oriente como uma luta “entre visões livres e repressivas da ordem mundial” (UNITED STATES OF AMERICA, 2017g, p. 45, tradução nossa)⁶.

4 “Primary money laundering concern” (UNITED STATES OF AMERICA, 2001, p. 28).

5 “From this day forward, a new vision will govern our land. From this moment on, it’s going to be America First.” (UNITED STATES OF AMERICA, 2017h, p. 1).

6 “Between free and repressive visions of world order.” (UNITED STATES OF AMERICA, 2017g, p. 45).

6 Análise Documental das Sanções do Governo Trump

Para a proposta dessa pesquisa, foi feito um levantamento das sanções impostas pelos Estados Unidos durante a administração Trump. Para tal, consultou-se os arquivos disponíveis no site do Departamento do Tesouro seguindo o caminho “*Policy Issues > Financial Sanctions > Sanctions Programs and Country Information*” (U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, 2020). Não foram listadas notas de recomendação e emendas a sanções anteriores. Foi realizada a leitura das Ordens de Execução, ou seja, a parte do preâmbulo em que se prescreve a força coativa da Ordem Executiva. Em alguns casos, o preâmbulo não trouxe o meio de implementação da pressão econômica, assim, procedeu-se para a leitura dos artigos. O quadro com as sanções financeiras segue abaixo.

Quadro 1 – Cronologia das sanções do governo Trump implementadas por meio do Departamento do Tesouro

Nome da sanção	País a qual foi direcionada	Data
<i>Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA)</i>	Irã; Rússia; Coreia do Norte	03/01/2017
<i>Executive Order 13804</i>	Sudão	11/07/2017
<i>Executive Order 13808</i>	Venezuela	24/08/2017
<i>Executive Order 13810</i>	Coreia do Norte	20/09/2017
<i>NSPM-5: Strengthening the Policy of the United States Toward Cuba</i>	Cuba	20/10/2017
<i>Executive Order 13818</i>	Rússia	20/12/2017
<i>Executive Order 13827</i>	Venezuela	19/03/2018
<i>Executive Order 13835</i>	Venezuela	21/05/2018
<i>Executive Order 13846</i>	Irã	06/08/2018
<i>Executive Order 13848</i>	Não é direcionada a um país específico	12/09/2018
<i>Executive Order 13849</i>	Irã; Rússia; Coreia do Norte	20/09/2018
<i>Executive Order 13850</i>	Venezuela	01/11/2018
<i>Executive Order 13851</i>	Nicarágua	27/11/2018
<i>Executive Order 13857</i>	Venezuela	25/01/2019
<i>Executive Order 13863</i>	Não é direcionada a um país específico	15/03/2019

Nome da sanção	País a qual foi direcionada	Data
<i>Executive Order 13871</i>	Irã	08/05/2019
<i>Executive Order 13876</i>	Irã	24/06/2019
<i>Executive Order 13882</i>	Não é direcionada a um país específico	01/08/2019
<i>Executive Order 13883</i>	Rússia	01/08/2019
<i>Executive Order 13884</i>	Venezuela	05/08/2019
<i>Executive Order 13886</i>	Não há identificação no corpo do texto de algum país específico, no entanto direciona as medidas ao Oriente Médio	09/09/2019
<i>Executive Order 13894</i>	Síria	14/10/2019
<i>Executive Order 13902</i>	Irã	10/01/2020
<i>Executive Order 13928</i>	Pessoas vinculadas ao Tribunal Penal Internacional (TPI)	11/06/2020
<i>Executive Order 13936</i>	China	14/07/2020
<i>Executive Order 13959</i>	China	12/11/2020

Fonte: Elaboração nossa com base em United States of America (2017a, 2017b, 2017c, 2017d, 2017e, 2017f, 2018a, 2018b, 2018c, 2018d, 2018e, 2018f, 2018g, 2019a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e, 2019f, 2019g, 2019h, 2019i, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d).

A maior parte das sanções são convencionais, impostas por meio de Ordens Executivas, o que é equivalente a um “decreto presidencial”, a serem implementadas pela OFAC. O Departamento do Tesouro é a principal, mas não a única forma dos EUA sancionar um país, havendo outros meios institucionais como o Congresso e o *United States Trade Representative* (USTR)⁷ (ZARATE, 2013). Como o foco deste trabalho foi a pressão financeira e não a comercial, utilizou-se como parâmetro a OFAC.

Os países alvos foram: China, Coreia do Norte, Cuba, Irã, Nicarágua, Rússia, Síria, Sudão e Venezuela. Dos países mencionados, Cuba, Nicarágua, Síria e Sudão foram alvos de sanções apenas uma vez cada um durante o governo Trump. Assim, é possível afirmar que os focos da pressão financeira foram: China, Coreia do Norte, Irã, Rússia e Venezuela.

⁷ O USTR corresponde à agência do governo americano responsável por aplicar a política comercial do presidente, conduzindo negociações em nível bilateral e multilateral (U.S. TRADE REPRESENTATIVE, 2020).

As sanções contra a China não são numerosas na listagem dada a natureza dos dispositivos empregados. Enquanto que nos casos citados a pressão financeira ocorre majoritariamente no campo monetário-financeiro, no caso da China a pressão se dá por sanções comerciais em um contexto de guerra comercial. A pressão financeira na proporção que ocorre com outros atores seria mais grave caso ocorresse com a China, repercutindo não só bilateralmente mas multilateralmente (LUFT; KORIN, 2019).

A diferença da natureza das sanções fica clara em seu conteúdo, bem como pelo órgão de implementação. Enquanto a maioria das sanções contra os outros países são reguladas pela OFAC e/ou resultado da evocação do Ato Patriota, a pressão comercial contra a China é gerenciada pelo USTR. Além do mais, o que destoa a pressão financeira de Trump das demais empregadas no pós-11 de setembro é a tática de “sanções secundárias”, cujo foco principal são empresas, mas que têm impacto direto no país em que estão sediadas. Um exemplo claro dessa modalidade é os bloqueios comerciais sobre a Huawei, objetivando impactar a China (AMERICA..., 2020). A modalidade de “sanções secundárias” não é exclusiva à Pequim, sendo usada também contra a Rússia (LUFT; KORIN, 2019).

Em diante, serão analisadas as sanções citadas no Quadro I. Quanto à Coreia do Norte, duas foram as sanções promulgadas. A primeira foi emitida em janeiro de 2017, o *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* (CAATSA). Os países-alvo dessa lei foram: o Irã, a Rússia, e a Coreia do Norte. No preâmbulo, a lei é apresentada como uma medida de contra-agressão a esses países. Foram previstas sanções contra carregamentos e embarcações norte-coreanas, além de mercadorias produzidas total ou parcialmente por condenados a trabalho forçado na Coreia do Norte (UNITED STATES OF AMERICA, 2017a).

A segunda sanção foi promulgada em setembro do mesmo ano através da Ordem Executiva 13810. Foram impostas sanções adicionais à Coreia do Norte como reação aos lançamentos balísticos de julho de 2017 e do teste nuclear de setembro do mesmo ano. Entre as sanções estão incluídas o bloqueio de bens de pessoas que comercializem ou patrocinem a Coreia do Norte, além de limitações a aeronaves e a embarcações que possuam passageiros que tenham visitado a Coreia

do Norte nos últimos 180 dias antes de entrar nos Estados Unidos (UNITED STATES OF AMERICA, 2017d).

Além do caso norte-coreano, o CAATSA foi a primeira sanção imposta ao Irã pelo governo Trump. Como parte da estratégia de conter a “ameaça iraniana” no Oriente Médio e no Norte da África, e em resposta ao programa balístico iraniano, os Estados Unidos passaram a impor sanções adicionais. A Guarda Revolucionária Iraniana (IRGC) é reconhecida como uma ferramenta do governo iraniano de apoio ao terrorismo e grupos insurgentes. Assim, passam a ser impostas sanções a qualquer estrangeiro que seja identificado como oficial, agente ou afiliado à IRGC. No corpo do documento, o governo iraniano também é reconhecido como um agente violador dos direitos humanos (UNITED STATES OF AMERICA, 2017a).

A Ordem Executiva 13846 (UNITED STATES OF AMERICA, 2018c) foi promulgada em agosto de 2018. Ocorreu a reimplantação de sanções como medida adicional à saída dos Estados Unidos do *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA)⁸. Foram restabelecidos bloqueios ao governo do Irã à compra ou aquisição de cédulas de dólar ou metais preciosos. Também foi instaurada a proibição da entrada de pessoas que operem no setor naval ou energético iraniano e a proibição do comércio do petróleo iraniano, até mesmo por terceiros (UNITED STATES OF AMERICA, 2018c).

Em 2019 foram implementadas mais duas sanções direcionadas ao Irã: a Ordem Executiva 13871 em maio, e a Ordem Executiva 13876 em junho. A primeira impôs sanções ao setor metalúrgico iraniano. Washington, a partir desse decreto, bloqueou todas as propriedades situadas nos Estados Unidos ou em posse de qualquer estadunidense que opere no setor da metalurgia no Irã (UNITED STATES OF AMERICA, 2019c). A segunda sanção, Ordem Executiva 13876, teve como justificativa as tentativas iranianas de desestabilizar o Oriente Médio, de promover o terrorismo internacional e de avançar com seu programa balístico. Ficaram bloqueados quaisquer ativos que sejam de propriedade do Líder Supremo

8 O JCPOA, em português Plano de Ação Conjunto Global, consiste num acordo de 2015 com o objetivo de evitar a proliferação nuclear, em que o Irã concordou em eliminar suas reservas de urânio enriquecido (ROBINSON, 2021). A Resolução 2231 de 2015, expedida pelo Conselho de Segurança da ONU, endossou o JCPOA e pôs fim às sanções relacionadas à questão nuclear (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2015). Porém, o governo Trump saiu do acordo em 2018, alegando que este falhou em proteger os interesses de segurança nacional americanos, e reimplantou sanções a setores críticos da economia iraniana, como os setores energético, petroquímico e financeiro (UNITED STATES OF AMERICA, 2018h).

do Irã e estejam nos Estados Unidos ou em posse de instituições financeiras americanas (UNITED STATES OF AMERICA, 2019d).

Em janeiro de 2020 foi decretada a Ordem Executiva 13902 que reconheceu o Irã como um Estado “patrocinador do terrorismo” (UNITED STATES OF AMERICA, 2020a, p. 2003). A pressão financeira foi proposta como uma forma de negar ao governo iraniano recursos derivados da exportação de produtos de setores-chave da economia, que posteriormente poderiam ser aplicados no desenvolvimento do programa nuclear, para financiar redes terroristas, ou expandir sua influência “maligna” na região (UNITED STATES OF AMERICA, 2020a, p. 2003).

A Rússia, por sua vez, é descrita como uma potência rival dos Estados Unidos na *National Security Strategy* (Estratégia de Segurança Nacional, em português) de 2017, de modo que se tornou alvo de pressão financeira durante o governo Trump (UNITED STATES OF AMERICA, 2017g). Como mencionado, em 2017 a Rússia foi enquadrada no CAATSA. Como justificativa às sanções está o infringimento de princípios de cibersegurança e sérias violações dos direitos humanos. Entre as medidas adotadas pelos Estados Unidos está a não-concessão de crédito por parte do *Export-Import Bank of the United States* (UNITED STATES OF AMERICA, 2017a).

Em dezembro de 2017 foi imposta a Ordem Executiva 13818 (UNITED STATES OF AMERICA, 2017e), em que Trump caracteriza violações aos direitos humanos e corrupção como ameaças à segurança nacional, mesmo quando cometidos fora do território americano. Ao final do decreto há um anexo listando as pessoas às quais se aplicam essas sanções, apresentando também a possibilidade de a lista ser expandida de acordo com recomendações do Secretário de Estado (UNITED STATES OF AMERICA, 2017e). O decreto foi uma forma de implementar as provisões do *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*, lei assinada por Obama em 2012 como forma de punir oficiais russos responsáveis pela morte do contador Magnitsky na prisão (U.S. CONGRESS, 2020).

A Ordem Executiva 13883 foi assinada em agosto de 2019, também impondo sanções à Rússia. Esse decreto é uma emenda à Ordem Executiva 12851 referente a sanções de não-proliferação. Trump proibiu empréstimos bancários dos EUA a

governos sujeitos às sanções americanas pelo uso de armas químicas ou nucleares (UNITED STATES OF AMERICA, 2019f).

No dia 24 de agosto de 2017, por meio da Ordem Executiva 13808, Trump impôs sanções adicionais à Venezuela com a justificativa de que o governo venezuelano estaria cometendo violações de direitos humanos, o que teria aprofundado a crise humanitária no país. Outros motivos foram a Assembleia Constituinte, que teria usurpado o poder da Assembleia Nacional, e a corrupção do governo Maduro. As sanções foram impostas sobre a empresa petrolífera estatal, Petróleos de Venezuela, S.A. – PDVSA (UNITED STATES OF AMERICA, 2017c).

Em março de 2018 foi imposta a Ordem Executiva 13827. Ela foi decretada em reação às ações tomadas pelo regime de Maduro para tentar contornar as sanções dos EUA, emitindo uma moeda digital em um processo que a Assembleia Nacional da Venezuela denunciou como ilegal. Dessa forma, foram impostas sanções adicionais. Todas as transações relacionadas à provisão de financiamento por um estadunidense ou por qualquer pessoa dentro dos Estados Unidos, em moeda digital ou *token* digital emitidos pelo governo da Venezuela, foram proibidas (UNITED STATES OF AMERICA, 2018a).

Em maio do mesmo ano foram decretadas novas sanções à Venezuela por meio da Ordem Executiva 13835 como resposta às perseguições políticas e à corrupção do governo Maduro. Ficou proibida a compra, por qualquer pessoa vivendo nos Estados Unidos, de títulos de dívida venezuelanos ou de ações em investimentos que o governo da Venezuela detenha mais de 50% das ações (UNITED STATES OF AMERICA, 2018b).

A Ordem Executiva 13850 de novembro de 2018, por sua vez, bloqueou os ativos de pessoas que operem no setor do ouro na Venezuela (UNITED STATES OF AMERICA, 2018f). Em janeiro do ano seguinte foi imposta a Ordem 13857 com novas sanções, dadas as tentativas de Maduro de minar os trabalhos da Assembleia Nacional e do Presidente interino, Juan Guaidó. Esta atuou como emenda à Ordem 13692, estendendo o significado de “governo da Venezuela” para incluir o Banco Central da Venezuela e a PDVSA, de forma que as sanções anteriormente previstas ao governo também se aplicassem a esses órgãos (UNITED STATES OF AMERICA, 2019a).

Em agosto de 2019 a Ordem 13884 bloqueou qualquer propriedade do governo venezuelano que esteja nos EUA ou em posse de qualquer estadunidense, não podendo ser negociada ou transferida (UNITED STATES OF AMERICA, 2019g). Todas as Ordens Executivas do governo Trump em relação à Venezuela, que foram analisadas para esse trabalho, caracterizam o governo venezuelano como uma ameaça extraordinária à segurança nacional dos Estados Unidos (UNITED STATES OF AMERICA, 2017c, 2018a, 2018b, 2018f, 2019a, 2019g).

Por fim, há mais duas sanções direcionadas à China. A primeira, a Ordem Executiva 13936 de julho de 2020, declarou que a interferência chinesa em Hong Kong passou a ser interpretada como ameaça à segurança nacional americana. Ficou autorizado, por meio da Seção 4 dessa Ordem Executiva, o bloqueio de ativos em bancos comerciais norte-americanos que fossem de posse de oficiais chineses que tentem prejudicar a autonomia de Hong Kong (UNITED STATES OF AMERICA, 2020c). A Ordem Executiva 13959, de novembro do mesmo ano, declarou estado de emergência ao reconhecer a China como uma ameaça à segurança dos Estados Unidos no que concerne à interligação das esferas civil-militar no desenvolvimento de tecnologia bélica (UNITED STATES OF AMERICA, 2020d).

7 Rupturas e Continuidades no Modelo de Sanções de Donald Trump

Com base nos dados da seção anterior, é possível aferir padrões na estratégia de sanções de Donald Trump. Abaixo é feita uma análise comparativa da política de sanções econômicas dos últimos três governos estadunidenses – Bush, Obama e Trump. A proposta aqui é contextualizar, de modo que não esgote o debate.

Quadro 2 - Tendências nas sanções dos últimos três governos estadunidenses

George Bush (2001-2009)	Barack Obama (2009-2017)	Donald Trump (2017-2021)
Reestruturação do Departamento do Tesouro, desenvolvendo um ramo de inteligência financeira; Promulgação do Ato Patriota.	Relaxou o regime de sanções contra o Irã e Cuba e as reforçou contra a Rússia; Empregou um equilíbrio entre as sanções tradicionais, que podem ser facilmente removidas, e o modelo de sanção pós 11 de setembro.	Aumento da agressividade das sanções em comparação aos dois governos anteriores; Controle de exportações de empresas como a Huawei, em vez de inseri-la diretamente em uma das listas de sanções do Departamento do Tesouro; Demandas excessivas no conteúdo das sanções.

Fonte: Elaboração nossa com base em Zarate (2013) e Luft e Korin (2019).

Com o presidente Bush, se viu um aparelhamento do Tesouro com as ferramentas necessárias para conter o financiamento de células terroristas e a tentativa de isolar os Estados considerados como uma ameaça à segurança nacional. A política econômica de Obama, no que lhe concerne, foi focada na recuperação de uma crise mundial, havendo a necessidade de maior liberalização econômica (ZARATE, 2013; HARRELL, 2019).

No caso do governo Trump, como se pode observar na seção anterior, houve um aumento da agressividade das sanções, abrangendo mais agentes. As sanções secundárias se deram também por meios não-tradicionais para se evitar abalos imediatos no mercado internacional (SPIELER, 2017; HARRELL, 2019). Além disso, suas demandas foram excessivas à medida que propunham alterações aos Estados-alvo sem trazer incentivos que levassem em conta a proporcionalidade. Dessa forma, houve um custo político aos Estados Unidos, pois os alvos tenderam a resistir à pressão financeira, mesmo que significasse o sofrimento da própria população que passou por privações resultantes do isolamento ao comércio internacional – a exemplo, os casos dos governos do Irã e Venezuela (LUFT; KORIN, 2019).

8 Possíveis Alternativas ao Regime de Sanções e a Centralidade do Dólar

Entre as formas que os países-alvo das sanções vêm tentando buscar alternativas à arquitetura financeira internacional baseada no dólar, seja para evitar as sanções dos EUA e como contestação aos privilégios que usufrui nas relações econômicas internacionais, estão: a implementação de um sistema alternativo à SWIFT; a cooperação monetária dos BRICS; os acordos de *swap*; o uso de moedas digitais; o fornecimento de crédito do Banco de Desenvolvimento Asiático; e a Nova Rota da Seda (MARTINS, 2018; LUFT; KORIN, 2019).

Em uma matéria do *The Wire* (CHENOY, 2020), é citado o uso de um sistema paralelo ao SWIFT por Moscou e Pequim. Esse modelo não operaria em dólar, mas em rublo e renminbi. A cooperação monetária dos BRICS é evidente ao passo que em 2014 criaram o Novo Banco de Desenvolvimento, que já possibilitava a concessão de empréstimos em moeda nacional entre os países-membros, e em

2019 passaram a discutir a criação de uma moeda digital comum como mecanismo de facilitação do comércio (PALMER, 2019).

Chenoy (2020) indica que houve um aumento dos acordos de *swap* entre China e Rússia. Usualmente, esses acordos são utilizados como contratos de troca de moedas diretamente em suas respectivas moedas nacionais (ou seja, sem o uso do dólar). O aumento recente desses contratos pode indicar uma tentativa de redução da dependência ao dólar.

Buscando barrar o uso de moedas digitais para escapar da pressão financeira, os Estados Unidos lançaram a Ordem Executiva 13827. A fim de escapar da pressão já exercida pelo regime de sanções dos EUA, o governo Maduro buscou emitir uma moeda digital. Trump respondeu criando impedimentos a instituições americanas que utilizassem a moeda digital venezuelana (UNITED STATES OF AMERICA, 2018a). Moedas digitais ou criptomoedas são ativos de preocupação do Departamento do Tesouro, pois não podem ser congelados e podem ser transferidos com facilidade (ZARATE, 2013, p. 395).

Por fim, a Nova Rota da Seda⁹ ou *Belt and Road Initiative* (BRI) consiste em um plano econômico que permeia esferas como a política e a energética, além dos interesses estratégicos chineses. O fornecimento de crédito do Banco de Desenvolvimento Asiático, assim como a BRI, são ações não-desenhadas para essa proposta, mas têm potencial de desafiar a hegemonia do dólar ao prover liquidez em renminbi no sistema monetário internacional. O aumento da liquidez torna progressivamente a moeda chinesa mais relevante como unidade de troca comercial, ao menos em um contexto regional, diminuindo a dependência ao dólar (MARTINS, 2018).

9 Conclusão

Os EUA, ao emitirem a principal moeda de referência internacional, possuem uma relação diferente com o sistema financeiro do que os outros países. A sua posição de centralidade permite exercer pressão financeira-comercial sobre as demais nações. Com o 11 de setembro, houve profundas mudanças na tática de sanções

⁹ O plano iniciou em 2013 com o presidente Xi Jinping, e desde então 136 países e 30 organizações internacionais assinaram documentos de cooperação. O projeto abrange duas frentes: a facilitação do comércio entre os Estados-membros com a China e o financiamento de infraestrutura com dinheiro chinês (OLINGA-SHANNON; BARBESGAARD; VERVEST, 2019).

americanas, que decorreu de uma reestruturação do Departamento do Tesouro de 2003 para 2004. O Tesouro passou a ser uma peça importante no combate ao terrorismo e à lavagem de dinheiro ao rastrear os caminhos que percorriam o dinheiro que financiava células terroristas e os Estados tidos como “*rogue states*”.

O bloqueio desses ativos não passou a ocorrer por meio de sanções convencionais, mas por um modelo que utiliza a centralidade do dólar para iniciar uma reação em que o próprio sistema financeiro faria o bloqueio. Ao identificar um banco em que um Estado-alvo tivesse parte considerável de suas reservas e/ou fosse o principal elo daquele governo ao comércio internacional, seria possível inseri-lo sob a Seção 311 do Título III do Ato Patriota. A partir do momento em que o ator em questão fosse tido como uma ameaça ao sistema financeiro internacional, o próprio setor privado e as demais instituições financeiras de outros países tratariam de isolar este ator-alvo ao temerem ser desligados do sistema financeiro americano por colaborar com um agente taxado como ameaça primária.

Nesse modelo de sanção, negociar diretamente com os EUA não seria uma forma prática de desbloquear os ativos, até porque não teria sido o governo americano que bloqueou as contas. Assim, restariam duas alternativas ao Estado-alvo: ou negociar com cada instituição financeira que congelou suas contas, ou realizar alterações internas para que seja retirado o rótulo de ameaça ao sistema financeiro. Dessa forma, os EUA projetam seu poderio sobre as demais economias do mundo ao monitorar o sistema financeiro por dispositivos como a SWIFT, e também ao dispor de mecanismos de punição que não podem ser removidos facilmente como as sanções convencionais (AMERICA..., 2020).

A estratégia da política externa de Trump foi de intensificar a pressão financeira com a justificativa de defesa do interesse nacional. Ao mesmo tempo que sua tática é de continuação de práticas aplicadas desde 2001, o governo Trump se difere em dois pontos: primeiro, por aplicar sanções secundárias, gerando impedimentos contra empresas de setores-chave dos Estados-alvo; segundo, por lidar com a China em uma modalidade diferente de seus antecessores, construindo um regime de sanções comerciais que geram a chamada guerra comercial.

Como resultado das sanções americanas, observa-se uma tendência, mesmo que ainda incipiente, de desdolarização dos países-alvo, ou seja, de adotar liquidações

em moedas nacionais entre países parceiros, de diversificar suas reservas cambiais e de aumentar o investimento em outras moedas que não o dólar americano. O levantamento documental feito para esse artigo mostra que os principais Estados-alvo no aspecto financeiro são Coreia do Norte, Irã, Rússia e Venezuela. Pequim não é alvo no aspecto financeiro, mas é o principal no comercial. A China e a Rússia se mostram como os principais expoentes dessa tendência de desdolarização, seja pelo uso de mecanismos institucionais previamente existentes, como acordos bilaterais de *swap*, ou pela criação de novos dispositivos. Essa reação é percebida também no eixo dos países aliados dos EUA, como as políticas de fortalecimento do euro na União Europeia (AMERICA..., 2020). Isso não significa a substituição imediata do dólar por qualquer outra moeda, mas desafios à sua posição de centralidade.

Economic Sanctions in the Trump Administration: the Use of the Dollar as a Political Weapon

Abstract: This paper discusses how the Trump government has utilized the dollar as a political weapon and taken advantage of its position as a key currency in international economic relations. It seeks to identify the financial pressure mechanisms utilized by the United States, how the devices implemented by the Trump administration differ from those used by the Bush and Obama governments, which countries are the targets of the economic sanctions, and if the targets have tried to find alternatives to the dollar-based international financial architecture. The paper draws upon a historical analysis of the dollar consolidation process as a key currency, a literature review about sanctions, and a documental analysis was made of the Trump government sanctions. The study shows how the target countries reacted to the sanctions, and if their countermeasures were effective.

Keywords: International Monetary System. Economic Sanctions. Dollar. United States.

Referências

AMERICA's aggressive use of sanctions endangers the dollar's reign: Its rivals and allies are both looking at other options. **The Economist**, 18 nov. 2020. Disponível

em: <https://www.economist.com/briefing/2020/01/18/americas-aggressive-use-of-sanctions-endangers-the-dollars-reign>. Acesso em: 16 mar. 2020.

CHENOY, Anuradha. Bypassing the Dollar: The Rise of Alternate Currency Systems. **The Wire**, 25 maio 2020. Disponível em: <https://thewire.in/trade/dollar-currency-trade>. Acesso em: 4 set. 2020.

DREZNER, Daniel. **The sanctions paradox**: Economic statecraft and international relations. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

EICHENGREEN, Barry. **Privilégio exorbitante**: a ascensão e a queda do dólar e o futuro do sistema monetário internacional. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FIORI, José Luís. **O poder americano**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

HARRELL, Peter E. Trump's Use of Sanctions Is Nothing Like Obama's. **Foreign Policy**, 5 out. 2019. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2019/10/05/trump-sanctions-iran-venezuela-russia-north-korea-different-obamas/>. Acesso em: 11 jan. 2021.

HUDSON, Michael. The Archaeology of Money: Debt versus Barter Theories of Money's Origins. In: WRAY, Randall (Org.). **Credit and State Theories of Money**: the contributions of A. Mitchell Innes. Cheltenham: Edward Elgar, 2004. p. 99-127.

LUFT, Gal; KORIN, Anne. **De-dollarization**: The revolt against the dollar and the rise of a new financial world order. Washington D.C.: Institute for the Analysis of Global Security, 2019.

LYNCH, Timothy J. **In the Shadow of the Cold War**: American Foreign Policy from George Bush Sr. to Donald Trump. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

MARTINS, Aline. **Moeda, Estado e Poder**: limites dos Direitos Especiais de Saque enquanto alternativa ao dólar como moeda-chave. 2014. 201 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

MARTINS, Aline. A internacionalização do Renminbi e a ascensão do poder monetário chinês. In: VADELL, Javier (Org.). **A expansão econômica e geopolítica**

da China no século XXI: diferentes dimensões de um mesmo processo. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2018. p. 235-258.

MASTERS, Jonathan. What Are Economic Sanctions?. **Council on Foreign Relations**, 2019. Disponível em: <https://www.cfr.org/background/what-are-economic-sanctions>. Acesso em: 12 fev. 2021.

METRI, Mauricio M. O poder financeiro dos Estados Unidos no padrão monetário dólar-flexível. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 9., 2004, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia: UFU, 2004. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/52571295/Artigo_Metri_-_SEP2004.pdf?1491842697=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DO_Poder_Financeiro_dos_Estados_Unidos_no.pdf&Expires=1616961616&Signature=KUDBFjhgTjTtd9Ywa21dFsoQ55nZPO5vT3Nwe-LCZhg-gmlHXRQ-cpP57Qo50UiLuq7rEu91PtkqrbebYeCp9FMQQKEaeYdLKytDXb0l7B1v-w-HeIXCGuQNOUxXU1r1q-GOgHtBRh6gGIltHAAmTS3-e73iysTFqO2b-6AHopu5Cg-MNLnNKCJiotA8jcsyyNXIllgYG46Z-s5OIft7Gu3nu0WAt-VR-SPK3wWPMVqiq-zkzupkoaWDFzz7xjEP3lvmdQHYh-TXmaQy-puQP5Fnh-g85vE6wCKD0UCArEzczmVKaB-Fzy8zFzvHxYraRVodPZ1tlmFzFTbbjeks-r49A__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em: 16 mar. 2020.

METRI, Mauricio M. Acumulação de poder, sistemas e territórios monetários: uma análise teórica sobre a natureza da moeda e sua relação com a autoridade central. **Ensaios FEE**, Online, v. 33, n. 2, p. 397-422, nov. 2012. Disponível em: <http://200.198.145.164/index.php/ensaios/article/download/2571/3105>. Acesso em: 16 mar. 2020.

NEPHEW, Richard. **The Art of Sanctions:** A View from the Field. New York: Columbia University Press, 2017.

OLINGA-SHANNON, Stephanie; BARBESGAARD, Mads; VERVEST, Pietjie. The Belt and Road Initiative (BRI): An AEPF Framing Paper. **Asia Europe People's Forum**, framing paper, nov. 2019. Disponível em: https://aepf.info/wp-content/uploads/2017/08/BRI_Framing_WEB_Final.pdf. Acesso em: 14 set. 2020.

PALMER, Daniel. BRICS Nations Ponder Digital Currency to Ease Trade, Reduce USD Reliance. **Coindesk**, 15 nov. 2019. Disponível em: <https://www.coindesk.com/brics-nations-ponder-digital-currency-to-ease-trade-reduce-usd-reliance>. Acesso em: 4 set. 2020.

ROBINSON, Kali. What Is the Iran Nuclear Deal?. **Council on Foreign Relations**, 2021. Disponível em: <https://www.cfr.org/background/what-iran-nuclear-deal>. Acesso em: 12 fev. 2021.

SPIELER, Howard. The Impact of the U.S. President on Economic Sanctions. **ACAMSTODAY**, 3 abr. 2017. Disponível em: <https://www.acamstoday.org/impact-us-president-economic-sanctions/>. Acesso em: 11 jan. 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 2231 (2015)**. UNSC Index: S/RES/2231 (2015), 20 jul. 2015. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/2231\(2015\)](https://undocs.org/S/RES/2231(2015)). Acesso em: 12 out. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. USA PATRIOT Act. To deter and punish terrorist acts in the United States and around the world, to enhance law enforcement investigatory tools, and for other purposes. **United States Congress**, Washington D.C., 26 out. 2001.

UNITED STATES OF AMERICA. Countering America's Adversaries Through Sanctions Act. Authorizing the Implementation of Certain Sanctions Set Forth in the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act. **U.S. Department of the Treasury**, Washington D.C., 2 ago. 2017a. Disponível em: https://home.treasury.gov/system/files/126/hr3364_pl115-44.pdf. Acesso em: 16 maio 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13804. Allowing Additional Time for Recognizing Positive Actions by the Government of Sudan and Amending Executive Order 13761. **Federal Register**, Washington D.C., v. 82, n. 134, p. 32611-32612, 14 jul. 2017b. Disponível em: <https://home.treasury.gov/system/files/126/13804.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13808. Imposing Additional Sanctions With Respect to the Situation in Venezuela. **Federal Register**, Washington D.C., v. 82, n. 166, p. 41155-41156, 29 ago. 2017c. Disponível em: <https://home.treasury.gov/system/files/126/13808.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13810. Imposing Additional Sanctions With Respect to North Korea. **Federal Register**, Washington D.C., v. 82, n. 184, p. 44705-44706, 25 set. 2017d. Disponível em: <https://home.treasury.gov/system/files/126/13810.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13818. Blocking the Property of Persons Involved in Serious Human Rights Abuse or Corruption. **Federal**

Register, Washington D.C., v. 82, n. 246, p. 60839-60843, 26 dez. 2017e. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2017-12-26/pdf/2017-27925.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. NSPM-5: Strengthening the Policy of the United States Toward Cuba. **Federal Register**, Washington D.C., v. 82, n. 202, p. 48875-48878, 20 out. 2017f. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2017-10-20/pdf/2017-22928.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy of the United States of America nº NSS 2017**. Washington D.C., 2017g. Disponível em: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. Acesso em: 30 out. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Presidente (2017-2020: Donald J. Trump). **Discurso de Posse**. Washington, 20 jan. 2017h. Disponível em: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/>. Acesso em: 08 jul. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13827. Taking Additional Steps to Address the Situation in Venezuela. **Federal Register**, Washington D.C., v. 83, n. 55, p. 12469-12470, 21 mar. 2018a. Disponível em: <https://home.treasury.gov/system/files/126/13827.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13835. Prohibiting Certain Additional Transactions With Respect to Venezuela. **Federal Register**, Washington D.C., v. 83, n. 101, p. 24001-24001, 24 maio 2018b. Disponível em: https://home.treasury.gov/system/files/126/venezuela_co_13835.pdf. Acesso em: 16 maio 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13846. Reimposing Certain Sanctions With Respect to Iran. **Federal Register**, Washington D.C., v. 83, n. 152, p. 38939-38949, 7 ago. 2018c. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2018-08-07/pdf/2018-17068.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13848. Imposing Certain Sanctions in the Event of Foreign Interference in a United States Election **Federal Register**, Washington D.C., v. 83, n. 179, p. 46843-46848, 14 set. 2018d. Disponível em: https://home.treasury.gov/system/files/126/election_executive_order_13848.pdf. Acesso em: 16 maio 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13849. Authorizing the Implementation of Certain Sanctions Set Forth in the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act. **Federal Register**, Washington D.C., v. 83, n. 184, p. 48195-48200, 21 set. 2018e. Disponível em: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/05/Executive-Order-13849-.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13850. Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Venezuela. **Federal Register**, Washington D.C., v. 83, n. 213, p. 55243-55245, 2 nov. 2018f. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2018-11-02/pdf/2018-24254.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13851. Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Nicaragua. **Federal Register**, Washington D.C., v. 83, n. 230, p. 61505-61507, 29 nov. 2018g. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2018-11-29/pdf/2018-26156.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **President Donald J. Trump is Ending United States Participation in an Unacceptable Iran Deal**. The White House. Washington D.C., 8 maio 2018h. Disponível em: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ending-united-states-participation-unacceptable-iran-deal/>. Acesso em: 12 out. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13857. Taking Additional Steps To Address the National Emergency With Respect to Venezuela. **Federal Register**, Washington D.C., v. 84, n. 20, p. 509-510, 30 jan. 2019a. Disponível em: <https://home.treasury.gov/system/files/126/13857.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13863. Taking Additional Steps to Address the National Emergency With Respect to Significant Transnational Criminal Organizations. **Federal Register**, Washington D.C., v. 84, n. 53, p. 10255-10256, 19 mar. 2019b. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2019-03-19/pdf/2019-05370.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13871. Imposing Sanctions With Respect to the Iron, Steel, Aluminum, and Copper Sectors of Iran. **Federal Register**, Washington D.C., v. 84, n. 91, p. 20761-20764, 10 maio 2019c. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2019-05-10/pdf/2019-09877.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13876. Imposing Sanctions With Respect to Iran. **Federal Register**, Washington D.C., v. 84, n. 123, p. 30573-30576, 26 jun. 2019d. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2019-06-26/pdf/2019-13793.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13882. Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Mali. **Federal Register**, Washington D.C., v. 84, n. 146, p. 37055-37058, 30 jul. 2019e. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2019-07-30/pdf/2019-16383.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13883. Administration of Proliferation Sanctions and Amendment of Executive Order 12851. **Federal Register**, Washington D.C., v. 84, n. 150, p. 38113-38114, 5 ago. 2019f. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2019-09-16/pdf/2019-19890.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13884. Blocking Property of the Government of Venezuela. **Federal Register**, Washington D.C., v. 84, n. 152, p. 38843-38845, 7 ago. 2019g. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2019-08-07/pdf/2019-17052.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13886. Modernizing Sanctions To Combat Terrorism. **Federal Register**, Washington D.C., v. 84, n. 177, p. 48041-48043, 12 set. 2019h. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2019-09-12/pdf/2019-19895.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13894. Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Syria. **Federal Register**, Washington D.C., v. 84, n. 201, p. 55851-55855, 17 out. 2019i. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2019-10-17/pdf/2019-22849.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13902. Imposing Sanctions With Respect to Additional Sectors of Iran. **Federal Register**, Washington D.C., v. 85, n. 9, p. 2003-2006, 14 jan. 2020a. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-01-14/pdf/2020-00534.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13928. Blocking Property of Certain Persons Associated With the International Criminal Court. **Federal**

Register, Washington D.C., v. 85, n. 115, p. 36139-36142, 15 jun. 2020b. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-06-15/pdf/2020-12953.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13936. The President's Executive Order on Hong Kong Normalization. **Federal Register**, Washington D.C., v. 85, n. 138, p. 43413-43417, 17 jul. 2020c. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-07-17/pdf/2020-15646.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13959. Addressing the Threat From Securities Investments That Finance Communist Chinese Military Companies. **Federal Register**, Washington D.C., v. 85, n. 222, p. 73185-73189, 17 nov. 2020d. Disponível em: <https://home.treasury.gov/system/files/126/13959.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2020.

U.S. CONGRESS. **The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act**. Congressional Research Service, 28 out. 2020. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10576>. Acesso em: 20 jul. 2020.

U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. Fact Sheet: Overview of Section 311 of the USA PATRIOT Act. **U.S. Department of the Treasury**, Press Center, 10 fev. 2011. Disponível em: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/tg1056.aspx>. Acesso em: 7 jul. 2020.

U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. **Sanctions Programs and Country Information**. 2020. Disponível em: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/programs/pages/programs.aspx>. Acesso em: 15 jan. 2021.

U.S. TRADE REPRESENTATIVE. **About Us**: USTR. 2020. Disponível em: <https://ustr.gov/about-us>. Acesso em: 10 fev. 2021.

ZARATE, Juan. **Treasury's war**: The unleashing of a new era of financial warfare. New York: PublicAffairs, 2013.

Chimérica: Entre a Cooperação e o Confronto Sino–Americano

Gabriela Tamiris Rosa Corrêa¹

Resumo: O artigo ilustra, sinteticamente, a influência das variações no poder relativo entre China e Estados Unidos nas dinâmicas das relações sino-americanas entre 1970-2018. Além disso, analisa o impacto da retórica nacionalista estadunidense para estas relações hodiernamente. Para a realização do trabalho, utiliza-se o método de abordagem hipotético-dedutivo, com o auxílio dos procedimentos técnicos de análise bibliográfica e documental. Os resultados parciais demonstram que as variações no poder relativo entre China e Estados Unidos influenciaram na existência de três dinâmicas relacionais, quais sejam: (i) aproximação nos anos 1970, (ii) equidistância entre os anos 1990 e meados dos anos 2000 e (iii) afastamento após a ascensão de Donald Trump na presidência norte-americana.

Palavras-chave: China. Estados Unidos. Poder. Relações Sino-Americanas.

¹ Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

1 Introdução

Em *The Long Twentieth Century*, Giovanni Arrighi (2010) analisa o desenvolvimento dos ciclos sistêmicos de acumulação capitalista, que são delineados por momentos de expansão e de retração material e financeira, onde um novo centro de poder substitui o antigo. Para o autor, o caos sistêmico dos anos 1970 caracterizou-se como a “crise sinalizadora do longo século americano”, marcando a decadência do regime hegemônico ocidental calcado no sistema de Bretton Woods. Em *Adam Smith in Beijing*, Arrighi (2007a) explora a trajetória da ascensão da China como um dos epicentros da economia global contemporânea. Na obra, o autor discorre sobre as possíveis consequências de uma hegemonia chinesa e do declínio dos Estados Unidos da América (EUA) para o funcionamento do sistema internacional.

Atualmente, discute-se a possibilidade da (re)emergência de um sistema sinocêntrico no Sudeste Asiático, tendo em vista a projeção chinesa em termos políticos, militares, econômicos e simbólicos na região, aos moldes dos séculos X e XV (HENDLER, 2018). O atual modelo de ascensão pacífica chinesa, ao contrário da ascensão beligerante dos EUA no século XX, tem solidificado a influência do país asiático em diversas regiões do globo, como na própria Ásia, na África e na América Latina (ARRIGHI, 2007a). Considerando essas dinâmicas de poder emergentes no sistema internacional atual, este artigo dialoga com o seguinte problema de pesquisa: “Como as variações no poder relativo entre China e Estados Unidos relacionaram-se com as transformações nas interações sino-americanas entre 1970-2018?”.

O objetivo geral desta investigação, então, é analisar de que maneira as variações no poder relativo entre China e Estados Unidos impactaram nas transformações de suas relações bilaterais. Os objetivos específicos abrangem: (i) compreender as variações do poder relativo entre chineses e norte-americanos, através da revisão bibliográfica e da análise de dados referentes ao poder material, aos gastos militares e ao Produto Interno Bruto (PIB); (ii) estudar a influência destas modificações conjunturais para as relações entre China e EUA desde os anos 1970 até 2018; e (iii) analisar a influência das retóricas nacionalistas de Donald Trump para as relações sino-americanas atuais. A justificativa temporal para o recorte de 1970-2018 advém,

primordialmente, da retomada das relações diplomáticas entre China e EUA no primeiro período e da eclosão da guerra comercial entre os dois países no segundo.

O poder é um dos conceitos mais controversos nos estudos de Relações Internacionais. Segundo Dahl (*apud* BALDWIN, 2016), o poder é a capacidade de um Estado impor a sua vontade perante os demais. Para os realistas, este conceito se relaciona ao campo militar e securitário, onde o objetivo último do Estado é a sua sobrevivência em um sistema anárquico. Para os liberais, o poder vincula-se à alocação de recursos econômicos para atender os objetivos específicos do Estado de forma eficiente (BALDWIN, 2016). Contemporaneamente, Joseph Nye (2011) define o *Smart Power* como o poder predominante, isto é, aquele em que há a combinação da coerção do *hard power* com a persuasão e a atração do *soft power*. Para o autor, os recursos de poder (militares e econômicos) são imprescindíveis, mas devem ser combinados com as habilidades do Estado para atingir os objetivos definidos (NYE, 2011).

Portanto, a noção de poder como capacidades estatais ainda permanece (BALDWIN, 2016). Essas capacidades são as habilidades do Estado em promover o desenvolvimento doméstico (AGUIAR; LIMA, 2019) e, conseqüentemente, em adquirir maior margem de barganha no sistema internacional. Na visão macroeconômica, a capacidade do Estado vincula-se à eficiência das agências e burocracias governamentais na implementação de políticas anti-pobreza e pró-desenvolvimento, garantindo os direitos dos cidadãos e o fornecimento de bens públicos (KHEMANI, 2019). Para Linda Weiss (1998), as capacidades estatais, no contexto da globalização, relacionam-se ao papel do Estado na coordenação de mudanças econômicas domésticas, a fim de manter-se à frente na competição internacional. Anna Jaguaribe (2016) denota que essas capacidades se dão no planejamento, na coordenação e na execução da política tecnológica de longo prazo, através de políticas abrangentes e complexas.

Isso posto, a hipótese central da pesquisa denota que as variações no poder relativo (aqui definido como a combinação entre recursos e capacidades para promover o desenvolvimento nacional e alcançar um melhor posicionamento sistêmico) entre China e EUA impactaram na existência de diferentes dinâmicas relacionais durante todo o período, evidenciando uma dicotomia entre posições de

cooperação e de confronto – não bélico. Enquanto o poder era mais assimétrico, com predominância norte-americana, as relações bilaterais eram mais estáveis e simbióticas. Por outro lado, com a ascensão econômica e tecnológica da China a partir dos anos 2000, os norte-americanos passaram a vê-la como um potencial adversário, originando uma competição estratégica (WANG; ZENG, 2020). Para o desenvolvimento da pesquisa, utiliza-se o método hipotético-dedutivo, com o auxílio da análise bibliográfica e documental. Os resultados parciais demonstram que as variações no poder relativo entre China e EUA influenciaram na existência de três dinâmicas relacionais: (i) aproximação nos anos 1970, (ii) equidistância entre os anos 1990 e meados dos anos 2000 e (iii) afastamento bilateral após a ascensão de Donald Trump.

Para além desta introdução, o artigo estrutura-se em três seções e uma breve conclusão. Na primeira seção são analisados os fenômenos basilares que catalisaram a aproximação sino-americana em meados dos anos 1970, em especial o enfraquecimento de ambos no sistema internacional. Na segunda seção são investigados os elementos característicos da neutralidade dos dois países a partir da década de 1990, que resultou na equidistância bilateral até meados dos anos 2000. Por fim, na terceira seção é explorada a influência das retóricas nacionalistas e protecionistas estadunidenses, impulsionadas pela ascensão chinesa, para o afastamento sino-americano atual.

2 As Crises Nacionais e o Apaziguamento Sino-Americano dos Anos 1970

A segunda metade do século XX se caracterizou pelo advento do ideário terceiro-mundista, pela bipolaridade estrutural entre EUA e União Soviética (URSS), pela ascensão de um novo modelo de acumulação capitalista, denominado flexível (HARVEY, 1989), e pelo surgimento de novos atores na conjuntura mundial a partir da descolonização afro-asiática. Esses fenômenos estruturais, somados às condições internas da China e dos Estados Unidos, (res)significaram as relações sino-americanas, denotando um *turning point* em suas políticas bilaterais. Em vista disso, a presente seção analisa a aproximação entre China e Estados Unidos nos anos 1970, a partir da reestruturação de poder dos dois países.

Para os EUA, a derrocada do sistema de Bretton Woods (1971), juntamente com a ascensão de novos *players* na economia-mundo, como o Japão, implicou na reorganização do sistema financeiro global, em que os norte-americanos passaram a não ser mais o núcleo. Concomitantemente, as crises do petróleo (1973 e 1979) e o fracasso na Guerra do Vietnã (1955-1975) elevaram a crise fiscal e inflacionária já existente (MARZANO, 2011), demonstrando a insustentabilidade da guerra e da rigidez do modelo de acumulação fordista, no qual os EUA eram o epicentro (HARVEY, 1989). Esses fatores revelaram que “a economia norte-americana, junto ao sistema capitalista, passava por um período de contração no qual as bases políticas, econômicas e militares encontravam-se ameaçadas” (CARVALHO; CATERMOL, 2009, p. 220), visto que se vislumbrava uma bifurcação entre poder econômico e militar ao redor do globo (ARRIGHI, 2007b).

A partir desse cenário, a formulação da Doutrina Nixinger pelo então presidente, Richard Nixon (1969-1974), e pelo Conselheiro de Segurança Nacional, Henry Kissinger (1969-1975), viabilizou uma nova jogada estadunidense no tabuleiro do xadrez geopolítico. A nova política externa norte-americana baseou-se na autoajuda, na responsabilidade regional primária, e na responsabilidade residual dos EUA em proteger os seus aliados contra os inimigos externos (JORDAN; TAYLOR; MAZARR, 1999 *apud* LEITE, 2005, p. 57). Segundo Tancredi (2018, p. 14) “a ideologia era eliminada como principal critério de identificação de ameaças, e o interesse nacional passava a ser expresso como núcleo da estratégia internacional dos EUA”.

A perda de prestígio e o enfraquecimento da economia estadunidense, somados ao rompimento sino-soviético, denotaram o fim da estratégia norte-americana de contenção pelo isolamento chinês, tendo em vista a importância do país para contrabalancear o poder soviético na Ásia (LEITE, 2005). Somado a isso, a declaração de Nixon de que o país não interviria nos assuntos domésticos dos demais países – desde que o interesse nacional não fosse lesado –, bem como o reconhecimento público da importância chinesa², permitiram o (re)avivamento da nação norte-americana. Iniciava-se, assim, a estratégia de contenção pelo engajamento

2 “Não era possível manter a China para sempre fora da família das nações, nutrindo fantasias, acalentando rancores e ameaçando seus vizinhos. Não era possível manter por mais tempo a China em um isolamento res-sentido” (NIXON, 1969 *apud* LEITE, 2010, p. 352-353).

chinês, permeado pelo realismo político de Henry Kissinger (LEITE, 2010). De acordo com Pecequillo (2014):

Para a hegemonia, [a contenção pelo engajamento] implica uma autor-restrição estratégica no uso de seu poder e que se encontra associada a sua legitimação. Isso significa que os Estados Unidos se “autocontém”, o que fortalece sua imagem de hegemonia “benigna” (PECEQUILO, 2014, p. 95).

A nova política externa norte-americana serviu como base para o apaziguamento com os soviéticos nos anos 1970 e, primordialmente, para que o país retomasse as suas capacidades estatais e o seu prestígio global. Ademais, as tensões sino-soviéticas, ocorridas devido à concentração militar da URSS na China e ao posterior choque de ambos nas margens do Rio Ussuri (1969), serviram como elemento catalisador para as novas relações internacionais do período. A partir da Doutrina Nixinger, os EUA praticaram a “diplomacia triangular”, considerando a importância de relações estáveis entre China, Estados Unidos e URSS para o equilíbrio de poder e a estabilidade sistêmica (KISSINGER, 1996). Ao mesmo tempo, a China elaborou uma nova estratégia de política externa, metaforicamente representada por uma partida amistosa de pingue-pongue entre jogadores chineses e norte-americanos em 1971 no Japão, marcando um avanço significativo para as relações diplomáticas com os EUA (KOBIERECKI, 2016).

Simultaneamente à crise norte-americana, a China vivenciava o declínio do seu poderio entre os anos 1960 e 1970. O fracasso do Grande Salto Adiante (1960), a repressão da sociedade através da Revolução Cultural (1969), as disputas internas no Partido Comunista Chinês, os conflitos com Taiwan e, por fim, o confronto sino-soviético (1969), demonstraram a urgência de alterações nas políticas doméstica e externa da nação (CARVALHO; CATERMOL, 2009). Além disso, o país se encontrava às margens das relações internacionais do período, com uma política externa predominantemente isolacionista em relação ao Ocidente e não sendo reconhecido como representante do povo chinês na Organização das Nações Unidas (ONU) até 1971 (AMARAL, 2011).

Entre os anos 1950 e 1960, apesar da inclinação ideológica soviética, a China se caracterizava como o país mais radical dentre os revolucionários. O comportamento chinês no sistema internacional solidificava o desejo por uma nova ordem mundial, na qual se observavam “como virtudes o confronto e a subversão, e não a

ordem e a estabilidade” (SPEKTOR, 2010, p. 14). Portanto, a insurreição chinesa caracterizava-se pela negação ao imperialismo, seja ele advindo dos EUA ou da URSS, visto que “o comunismo chinês não [poderia] ser encarado simplesmente como uma subvariedade do comunismo soviético, e menos ainda como parte do sistema de satélites [daquele país]” (HOBSBAWN, 1995, p. 448).

Naquele período, a falta de recursos e de capacidades estatais para impulsionar o desenvolvimento nacional, devido aos fracassos do Grande Salto Adiante e do isolamento chinês em âmbito sistêmico, foi notável. “Para alcançar a segurança do país, [Mao Tsé-Tung] estava disposto a mudar o centro de gravidade da política chinesa e efetuar uma troca de alianças” com os norte-americanos (KISSINGER, 2012, p. 151). Segundo Nye (2011):

A China sob Mao construiu seu poderio militar (incluindo armas nucleares) e usou o *soft power* da doutrina revolucionária maoísta e a solidariedade do Terceiro Mundo para cultivar aliados no exterior, mas após o esgotamento da estratégia maoísta na década de 1970, os líderes chineses recorreram a mecanismos de mercado para promover o seu desenvolvimento econômico (NYE, 2011, p. 211, tradução nossa³).

Logo, a aproximação sino-americana em meados dos anos 1970 foi o xeque-mate dos *players* chineses e norte-americanos, que objetivou, simultaneamente, o cerceamento do domínio soviético e a retomada de capacidades e de prestígio para ambos os Estados. A aproximação bilateral marcou a configuração de um novo *standard* na ordem mundial. Assim,

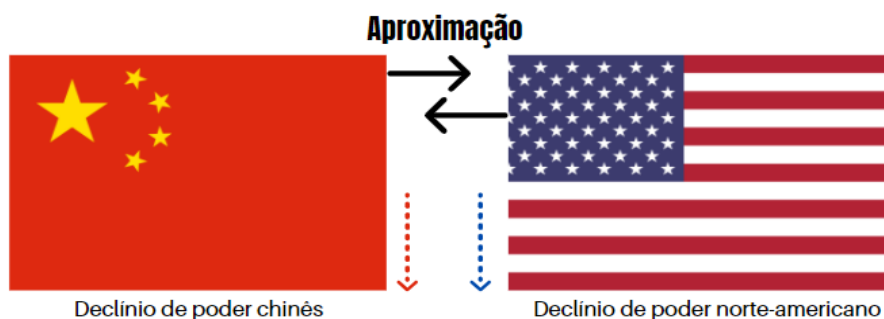
com relativa rapidez, Estados Unidos e China retomaram suas relações diplomáticas – em 1969, as conversações foram reiniciadas; em 1971, a República Popular da China (RPC) passou a fazer parte da ONU no lugar de Taiwan; em 1972, Nixon visitou a China e foi lançado o comunicado de Xangai, seguido por outro mais complexo em 1973, finalizado, em 1979, houve o reconhecimento da RPC e desde então os Estados Unidos perseguem a ‘política de uma só China’ (PECEQUILO, 2005, p. 196 *apud* AMARAL, 2011, p. 6).

Assim sendo, a incerteza global da Guerra Fria e as crises econômicas e de legitimidade política de ambos os países perante as comunidades nacional

3 No original: “China under Mao built its military strength (including nuclear weapons) and used the soft power of Maoist revolutionary doctrine and Third World solidarity to cultivate allies abroad, but after the exhaustion of the Maoist strategy in the 1970s, Chinese leaders turned to market mechanisms to foster economic development” (NYE, 2011, p. 211).

e internacional serviram como catalisadores para o estreitamento das conexões sino-americanas. Para os EUA, havia percepções de que a supremacia nuclear estava se enfraquecendo, de que o poderio da URSS estava se aproximando e de que a recuperação econômica da Europa e do Japão poderiam se tornar possíveis ameaças à sua liderança sistêmica. Ademais, em virtude dos enormes dispêndios com a Guerra do Vietnã, o país passava por uma crise econômica, política e de legitimidade doméstica. Para a China, o enfraquecimento do poder e das capacidades estatais e as percepções de ameaça também eram grandes, tendo em vista as tensões com Vietnã, Taiwan, Japão, Coreia do Sul e Índia, além das divergências crescentes com a URSS (TANCREDI, 2018). Desse modo, as dinâmicas dos anos 1970, caracterizadas pelo declínio do poder de EUA e China e pela aproximação bilateral, são expressas na figura 1 a seguir.

Figura 1 – Anos 1970: Declínio de poder e aproximação sino-americana



Fonte: elaboração nossa.

As dinâmicas conjunturais da época, somadas às debilidades sino-americanas do período, serviram como sustentáculos para a aproximação entre esses atores, gerando ganhos recíprocos “por meio de fortes fluxos de investimento externo norte-americano na China e posterior fluxo de exportações chinesas para os EUA” (CARVALHO; CATERMOL, 2009, p. 217). Portanto, a consequente “[...] estratégia de engajamento era apropriada não só aos objetivos americanos de

contenção das ambições chinesas, mas apropriada também aos interesses chineses de reinserção internacional com status de potência” (LEITE, 2010, p. 345).

3 Equidistância Bilateral (1990-2000): Ascensão Chinesa e Hegemonia Estadunidense

A partir da aproximação dos anos 1970 e da consequente normalização das relações bilaterais, China e EUA tornaram-se basilares para sua coexistência pacífica, pois significativos volumes de trocas comerciais passaram a ser realizados, propiciando o alto crescimento dos respectivos Estados (AMARAL, 2011). Ademais, a ascensão de Deng Xiaoping no governo chinês (1978-1990) caracterizou-se como um ponto de inflexão na política externa da China. Seu governo foi marcado pela instituição do Socialismo de Mercado⁴, pela criação de Zonas Econômicas Especiais (ZEEs)⁵, pela abertura diplomática do país, e pela modernização chinesa guiada pelo protagonismo estatal (VIZENTINI, 2011).

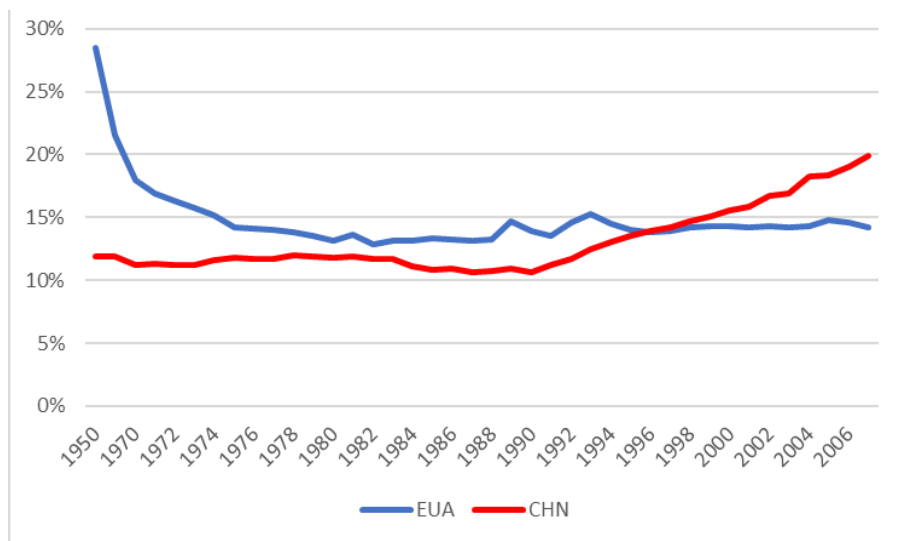
Essa nova conjuntura doméstica propiciou uma mudança gradual na estrutura de poder mundial, pois a China passou a crescer econômica e militarmente de forma significativa. O gráfico abaixo, elaborado com base nos dados do *Composite Index of National Capability* (THE CORRELATES OF WAR PROJECT, 2021), demonstra esse processo através da transformação do poder material chinês e norteamericano. “O conjunto de dados de Recursos Materiais Nacionais contém valores anuais para população total, população urbana, produção de ferro e aço, consumo de energia, efetivo militar e gastos militares de todos os Estados-membros” (COW, 2021, online, tradução nossa⁶). De forma geral, o índice mede a participação do Estado nestas variáveis em relação ao total de países. Variando entre 0 e 1, zero indica que o país possui 0% do total de recursos presentes no sistema naquele ano, e um indica que o estado possui 100% dos recursos (COW, 2021).

⁴ Elias Jabbour (2019) define o socialismo de mercado como uma “fusão entre a economia monetária, o keynesianismo e a planificação soviética”. Para o autor, trata-se de uma formação econômico-social asiática que possui raízes históricas e “é caracterizada pela coexistência em uma mesma formação econômico-social de modos de produção distintos” (JABBOUR, 2019 *apud* MACHADO, 2019).

⁵ As ZEEs são áreas localizadas nas cidades costeiras da China destinadas a alavancar a produção e a exportação industrial do país, bem como a obtenção de tecnologia. Essas áreas gozam de maior flexibilidade legislativa (VIZENTINI, 2011).

⁶ No original: “The National Material Capabilities data set contains annual values for total population, urban population, iron and steel production, energy consumption, military personnel, and military expenditure of all state members” (COW, 2021, online).

Gráfico 1 – Mudanças no poder material chinês e norte-americano (1950-2006)



Fonte: COW (2021), elaboração nossa.

Na análise do gráfico 1, verifica-se que nos anos 1950 o poder material da China representava cerca de 12% do poder total mundial, enquanto o dos EUA beirava os 30%. Nos anos 1970, o poder material norte-americano sofreu uma queda significativa, como analisado na seção 2 do trabalho, e o chinês continuava constante. No fim dos anos 1990, a China começou a ultrapassar o poder material norte-americano, o qual continuou constante até 2006 (COW, 2021). Ressalta-se, no entanto, que a população chinesa sempre foi maior que a dos EUA no período em análise e que esse fator acaba por influenciar os dados apresentados. Assim, não obstante a aproximação dos anos 1970, as relações entre os dois países sofreram algumas intercorrências a partir dos anos 1980/1990 em virtude das mudanças da política externa e da nova reorganização do poder relativo no período. Conforme demonstra Tancredi (2018):

Após o colapso da URSS [...] os primeiros sinais de retomada de competição entre ambos os Estados retornaram, acelerando-se nos anos 2000. O impressionante desenvolvimento econômico e a decorrente intensificação no ativismo internacional e expansão de influência chinesa, em conjunto

a uma percepção de perda de influência estadunidense, [levaram] a um intenso debate acerca de como se [daria] a ascensão da China a uma posição de superpotência e as possíveis reações estadunidenses em um contexto de crescente disputa por poder (TANCREDI, 2018, p. 20).

Sob a administração de George H. W. Bush (1989-1993) e, posteriormente, de Bill Clinton (1993-2001), os EUA passaram a apontar algumas dificuldades nas relações bilaterais com a China. Dentre essas, destacam-se temáticas concernentes aos direitos humanos, muito precárias na época, apesar da progressiva adesão chinesa aos tratados internacionais desta seara (DUMBAUGH, 2003; SPEKTOR 2010). Após o Massacre na Praça da Paz Celestial em 1989, os EUA prontamente impuseram sanções econômicas e suspenderam as vendas de cunho militar para os chineses, visto a repercussão internacional negativa deste evento. Ainda,

em 1994, a China protegeu o regime comunista da Coreia do Norte da ameaça de uma intervenção preventiva dos Estados Unidos para neutralizar o programa nuclear norte-coreano. A democratização do regime nacionalista chinês esteve na origem das crises bilaterais de 1995 e 1996, quando Pequim tentou intimidar os eleitores em Taiwan com exercícios de mísseis, aos quais Washington respondeu com a demonstração da sua força naval nos estreitos da Formosa (GASPAR, 2014, p. 21).

Ademais, em 1999, devido a uma intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na Iugoslávia, uma bomba norte-americana atingiu a embaixada chinesa em Belgrado, na Sérvia, gerando protestos e ataques à embaixada estadunidense em Pequim. Além disso, a inicial falta de apoio dos EUA ao ingresso chinês na Organização Mundial do Comércio (OMC)⁷, o alargamento das vendas de armamentos norte-americanos para Taiwan, e a colisão entre uma aeronave espiã estadunidense com um caça chinês em 2001 intensificaram ainda mais a equidistância sino-americana. Em virtude desses acontecimentos, a relação bilateral entre os países nos anos 1990 caracterizou-se como um grande hiato que, posteriormente, foi preenchido pela progressiva normalização nos anos 2000 (LEÃO; PINTO; ACIOLY, 2011).

Apesar da equidistância que vigorou nas relações nos anos 1990, nos governos chineses de Jiang Zemin (1993-2003) e Hu Jintao (2003-2013), e no governo estadunidense de George W. Bush (2001-2009), as interações e a simbiose bilateral

⁷ A China entrou na OMC em novembro de 2001, após 15 anos de negociações (LEÃO; PINTO; ACIOLY, 2011).

voltaram a progredir paulatinamente. “Após o apoio chinês na empreitada americana de combate ao terrorismo internacional, sobretudo no Afeganistão e no Iraque, as relações entre estes dois países melhoraram de forma gradual entre 2001 e 2008” (LEÃO; PINTO; ACIOLY, 2011, p. 20). De acordo com Nye (2011):

Em 2007, o presidente Hu Jintao proclamou a importância de investir no *soft power* da China. Do ponto de vista de um país que estava fazendo enormes avanços em poder econômico e militar, essa era uma estratégia inteligente. Ao acompanhar a ascensão de seu *hard power* com esforços para se tornar mais atraente, a China pretendia reduzir o medo e a tendência de equilibrar o poder chinês que, de outra forma, poderia crescer entre seus vizinhos (NYE, 2011, p. 211, tradução nossa⁸).

No governo de Barack Obama (2009-2017) ocorreram, ainda, algumas tensões nas relações bilaterais, relacionadas, principalmente, à venda de armamentos norte-americanos para Taiwan, à visita de Dalai Lama na Casa Branca, e à Crise Financeira de 2008-2009. “Em 2009, a China se orgulhava de seu sucesso em conseguir sair da recessão mundial com uma alta taxa de crescimento econômico. Muitos chineses concluíram que isso representava uma mudança no equilíbrio de poder mundial e que os Estados Unidos estavam em declínio” (NYE, 2011, p. 211, tradução nossa⁹).

Nesse período, a estratégia de política externa norte-americana em relação à China denominou-se “congruência”, pois, ao mesmo tempo em que os EUA “engajavam a China através das relações comerciais e diplomáticas, aumentavam as capacidades e redes de cooperação estadunidenses no Leste Asiático, ativando uma estratégia de contenção ao poderio chinês em sua própria região” (FRIEDBERG, 2011 *apud* TANCREDI, 2018, p. 20). Essa aproximação econômica, militar e política dos EUA com os demais países asiáticos para reduzir a influência chinesa foi denominada “Pivô da Ásia” (TANCREDI, 2018). No entanto,

a estratégia de Obama [de contenção pelo engajamento] não só fracassou como fez aumentar as desconfianças do governo chinês e o estimulou a

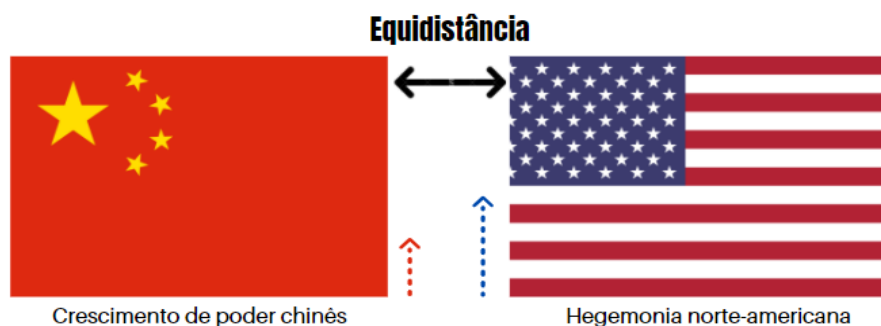
8 No original: “In 2007, president Hu Jintao proclaimed the importance of investing in China’s soft power. From the point of view of a country that was making enormous strides in economic and military power, this was a smart strategy. By accompanying the rise of its hard power with efforts to make itself more attractive, China aimed to reduce the fear and tendencies to balance Chinese power that might otherwise grow among its neighbors” (NYE, 2011, p. 211).

9 No original: “In 2009, China was just proud of its success in managing to emerge from the world recession with a high rate of economic growth. Many chinese concluded that this represented a shift in the world balance of power and that the Unites States was in decline” (NYE, 2011, p. 211).

contrabalançar a ação americana com iniciativas tais como a Parceria Econômica Abrangente; a Área de Livre Comércio da Ásia-Pacífico; o projeto de um cinturão, uma rota, e a criação do Banco dos BRICS e do Banco Asiático de Infraestrutura (GUIMARÃES, 2020).

Com a maior presença da China em diversas regiões e em diversas frentes – econômicas, militares, políticas –, o poder relativo e as capacidades estatais entre o país asiático e os EUA para gerar bens públicos nacionais e internacionais se reduziram e, portanto, as relações bilaterais tornaram-se cada vez mais ambíguas. A figura a seguir expressa as relações sino-americanas a partir da redução do *gap* entre o poder relativo da China e dos EUA entre os anos 1990 e meados dos anos 2000.

Figura 2 – Anos 1990 e 2000: Hegemonia estadunidense, crescimento chinês e equidistância sino-americana



Fonte: elaboração nossa.

A figura demonstra que nas décadas de 1990-2000, a China e os EUA mantiveram relações bilaterais menos intensas, em virtude do crescimento chinês frente à hegemonia norte-americana e das divergências político-econômicas em algumas agendas da época. Além disso, devido à ascensão de grupos terroristas, os Estados Unidos passaram a dar ênfase em uma política externa e de defesa mais vinculada a esse fenômeno, tornando secundárias outras temáticas. Sem embargo, “enquanto a China se [fortalecia] materialmente e sua influência internacional se [expandia], Pequim obteve mais poder de barganha para negociar com Washington, e acredita que merece mais respeito e acomodação dos EUA quando se trata das preocupações

prioritárias da China” (XINBO, 2011, p. 3, tradução nossa¹⁰). Assim, a redução da diferença no poder relativo dos dois países, especialmente após a crise de 2008, resultou na equidistância sino-americana rumo à competição estratégica recente.

4 Nacionalismo e Protecionismo: o Afastamento Sino-Americano na Era Trump-Xi Jinping

Com a ascensão de Trump na Casa Branca em 2016, as relações bilaterais com a China tornaram-se cada vez mais incertas. Durante todo o seu mandato, que durou até o final de 2020, o presidente norte-americano adotou uma postura de enfrentamento contra o gigante asiático. Em dezembro de 2016, Trump ligou para a presidente de Taiwan, Tsai Ing-Wen, rompendo o respeito à tradição diplomática de “Uma só China”, adotada por Nixon em 1979 (SEALES, 2020). Na 73ª Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em 2018, o então presidente rechaçou o que ele chamou de “globalismo”, termo cunhado para designar negativamente as relações internacionais chinesas e utilizado “por líderes nacionalistas-populistas para condenar elites envolvidas em negócios globais, como comércio e instituições internacionais” (NYE, 2019 *apud* GRAGNANI, 2019, online).

Além disso, Trump frequentemente afirmou que a China roubava a tecnologia e os empregos do seu país, visto que o *déficit* comercial com os chineses se tornava cada vez maior. Xi Jinping, por sua vez, agiu cautelosamente, denotando a importância das relações sino-americanas estáveis para ganhos recíprocos entre as nações (BARTSCH; STANZEL, 2017). Isso posto, a presente seção do trabalho analisa o recente afastamento sino-americano, catalisado pelo endosso de discursos nacionalistas de Donald Trump, em virtude do ininterrupto crescimento econômico e militar da China.

“Em Pequim, como em Washington, o apoio à globalização está sob pressão. O desenvolvimento pacífico é a política oficial da China, mas alguns chineses debatem as intenções dos EUA e a melhor maneira de equilibrar as suas relações com os norte-americanos” (HILLS; BLAIR, 2007, p. 9, tradução nossa¹¹). Por outro

10 No original: “As China strengthens materially and its international influence expands, Beijing has obtained more leverage to bargain with Washington, and it believes that it deserves more respect and accommodation from the U.S. when it comes to China’s priority concerns” (XINBO, 2011, p. 3).

11 No original: “In Beijing, as in Washington, support for globalization is under strain. Peaceful development is China’s official policy, but some Chinese debate U.S. intentions and how best to balance their relations with

lado, “a ascensão da China trata-se de um verdadeiro fator de mudança econômica e geopolítica, representando uma oportunidade e um desafio para a grande potência global, os Estados Unidos” (BENDINI, 2016, p. 1, tradução nossa¹²). Diante disso, “Donald Trump identificou a China não só como competidora, mas também como a principal adversária econômica, política e militar dos Estados Unidos que tem de ser tratada com firmeza” (GUIMARÃES, 2020, online).

As relações baseadas nos princípios de não-conflito, não-confronto, respeito mútuo e ganhos recíprocos, alimentadas por Barack Obama e Xi Jinping (2013), encontraram-se em processo de decadência durante a Administração Trump (2016-2020). As retóricas nacionalistas e protecionistas do então presidente dos EUA, endossados pelo *America First*¹³ e pelo *Make America Great Again*¹⁴, denotaram a insegurança norte-americana frente ao crescimento chinês (LI, 2017). Somado a isso, o *Chinese Dream*¹⁵ de Xi Jinping destacou as ambições chinesas no tabuleiro geopolítico, expressas no projeto *One Belt, One Road* (OBOR)¹⁶ e na atuação assídua da nação em acordos internacionais (SPEKTOR, 2010). Segundo Zhaohui Wang e Jinghan Zeng (2020, p. 4, tradução nossa¹⁷) a iniciativa OBOR “é vista não apenas como a promoção da integração econômica regional da China, mas, mais importante, como a resposta da China à estratégia dos EUA de ‘Reequilíbrio para a Ásia’ e até mesmo da grande estratégia chinesa para estabelecer uma ordem Sinocêntrica na Eurásia”.

the United States” (HILLS; BLAIR, 2007, p. 9).

12 No original: “China’s rise is a real game-changer both economically and geopolitically, and represents both an opportunity and a challenge for the major global power, namely the United States” (BENDINI, 2016, p. 1).

13 “*America First* sinaliza a restauração da liderança americana e o papel tradicional do nosso governo internacionalmente - usar os recursos diplomáticos, econômicos e militares dos EUA para aumentar a segurança americana, promover a prosperidade americana e ampliar a influência americana em todo o mundo” (MCMMASTER, 2017 *apud* ADAMS, 2017, online).

14 *Make America Great Again*, assim como o *America First*, denota “a síntese do trumpismo: nacionalismo e populismo; recuo geopolítico e econômico” (BASSETS, 2017, online).

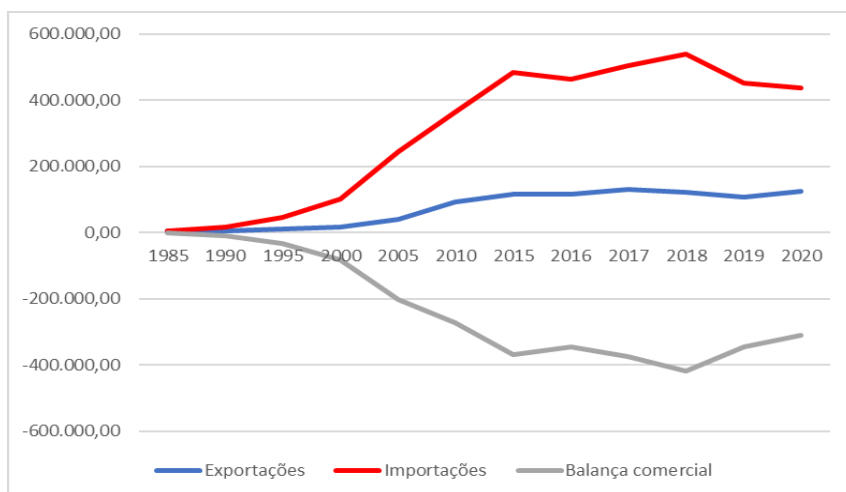
15 “We must make persistent efforts, press ahead with indomitable will, continue to push forward the great cause of socialism with Chinese characteristics, and strive to achieve the *Chinese Dream* of great rejuvenation of the Chinese nation. [...] To realise the Chinese road, we must spread the Chinese spirit, which combines the spirit of the nation with patriotism as the core and the spirit of the time with reform and innovation as the core” (XI JINPING, 2012 *apud* WHAT..., 2013, online).

16 OBOR é um projeto de investimentos em infraestrutura – rotas terrestres e rotas marítimas – lançado pelo governo chinês em 2013 que objetiva o aumento da influência e da cooperação da China com países da Ásia, da África e da Europa, incluindo a Rússia (NASCIMENTO; MAYNETTO, 2019).

17 No original: “is viewed not simply as China’s promotion of regional economic integration, but more importantly, as China’s response to the US “Rebalance to Asia” strategy and even China’s grand strategy to establish a Sino-centric order in Eurasia” (WANG; ZENG, 2020, p. 4).

Concomitantemente, “embora os dois países tenham se tornado economicamente interdependentes a um grau sem precedentes, a balança comercial entre ambos é altamente inclinada em favor da China” (FORSBY, 2016, p. 51, tradução nossa¹⁸), fator que aumenta ainda mais a insegurança dos estadistas norte-americanos. O gráfico 2 demonstra o déficit comercial norte-americano em relação à China, que teve o seu maior valor em 2018, totalizando cerca de US\$ 400 bilhões de dólares.

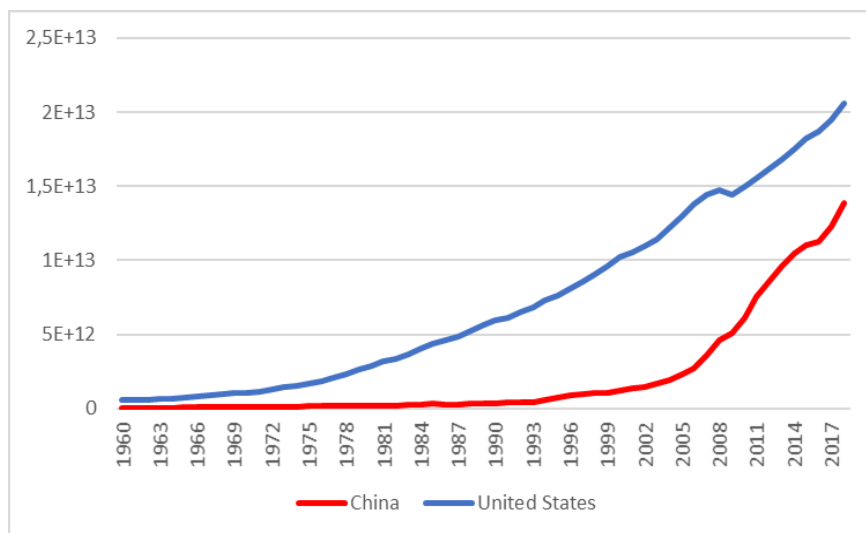
Gráfico 2 – Balança comercial EUA-China (1985-2020), em milhões de dólares



Fonte: United States Census Bureau (2021), elaboração nossa.

Assim sendo, para além das divergências culturais, ideológicas e políticas, o poder relativo econômico é um dos principais vetores que levam à competição nas relações bilaterais contemporâneas. Hoje, essas interações são grandemente explicadas pelas ambições econômicas da China e pela atuação cada vez mais assertiva do país na governança econômica global (WANG; ZENG, 2020). Nesse sentido, o gráfico 3 demonstra o crescimento do PIB chinês e do PIB norte-americano entre os anos 1960-2017.

18 No original: “Although the two countries have become economically interdependent to an unprecedented degree, their trade balance is highly skewed in China’s favor” (FORSBY, 2016, p. 2).

Gráfico 3 – PIB chinês e norte-americano (1960-2017), em dólares correntes

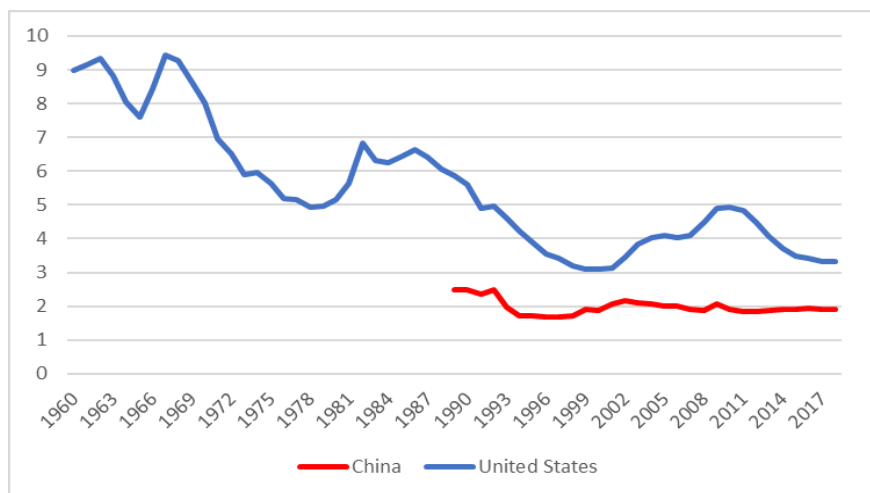
Fonte: The World Bank (2018), elaboração nossa.

A partir da análise do gráfico acima, observa-se que, desde 2002, o PIB chinês tem crescido exponencialmente, apesar de ainda estar abaixo do norte-americano. A partir do PIB inicial, em 1960, de aproximadamente US\$ 60 bilhões, a China obteve uma grande oscilação no período em análise, demonstrando um crescimento superior a 150% do indicador entre 2005 e 2010. Posteriormente, em 2017, o PIB chinês somou cerca de US\$ 12 trilhões, denotando o rápido e significativo crescimento do país contemporaneamente. Por seu turno, o PIB norte-americano em 1960 constituía-se de, aproximadamente, US\$ 543 bilhões, ao passo que em 2017 somou cerca de US\$ 19 trilhões (THE WORLD BANK, 2018).

Assim sendo, apesar da superioridade estadunidense no valor do PIB, o indicador demonstra que a China tem crescido rapidamente e em patamares mais elevados do que o dos EUA. Sem embargo, quando se analisa o PIB per capita, observa-se uma divergência maior. Enquanto este indicador foi de cerca de US\$ 10 mil para a China em 2018, para os EUA ele foi de quase US\$ 63 mil (THE WORLD BANK, 2021a), indicando que a renda da população chinesa ainda é

predominantemente semiperiférica. Por sua vez, o gráfico a seguir demonstra a variação dos gastos militares da China e dos Estados Unidos entre 1990 e 2017.

Gráfico 4 – Gastos militares da China e dos EUA (1990-2017), em porcentagem do PIB



Fonte: The World Bank (2021b), elaboração nossa.

O gráfico demonstra que os gastos militares dos EUA passaram de 9% do PIB no auge da Guerra Fria para cerca de 3% em 2017. Os dados da China para o período da Guerra Fria não estão disponíveis, mas contemporaneamente seus gastos militares chegam a quase 2% do PIB. Partindo dos US\$ 10 bilhões iniciais em 1990, a China expandiu significativamente os seus gastos militares, beirando os US\$ 220 bilhões em 2017. No Ocidente, os Estados Unidos tiveram um aumento de 99% nos gastos militares, visto que em 1990 estes eram de US\$ 306 bilhões e, em 2017, US\$ 609 bilhões (THE WORLD BANK, 2021b).

“A rede de 700 bases no exterior dos Estados Unidos várias ao redor da China é muito superior ao número de instalações militares chinesas no exterior. A rede de acordos militares dos Estados Unidos nas Províncias não tem paralelo com a rede da China” (GUIMARÃES, 2020, online). Assim, apesar do grande crescimento chinês nessa seara, o gigante asiático ainda está longe de alcançar o

investimento e a tecnologia de ataque e defesa dos estadunidenses, mas já demonstra suas ambições perante o sistema.

Portanto, “à medida que a China cresce e a diferença de poder entre ela e os EUA diminui, isso torna os norte-americanos mais inseguros e a China mais impaciente sobre uma mudança de poder percebida” (THANH, 2014, p. 24, tradução nossa¹⁹). Atualmente, se observa uma dicotomia nas relações bilaterais entre os dois países: “por um lado, há Donald Trump que acusa o livre comércio de ser o problema dos Estados Unidos porque enfraqueceu sua hegemonia; por outro lado, Xi Jinping, que defende o livre comércio e a globalização no discurso” (CARRILLO, 2017, p. 12, tradução nossa²⁰), visto que aprofundou o seu crescimento econômico nas bases desse sistema.

Logo, a tensão norte-americana diante da ascensão chinesa é constante, visto que a China tem crescido continuamente, tanto em termos econômicos, quanto militares, reduzindo o *gap* de poder com os EUA. No Ocidente, as preocupações se dão, principalmente, com o poderio econômico e tecnológico do país asiático, tanto em tecnologia militar, como em outras tipologias tecnológicas, como 5G e inteligência artificial, por exemplo. Hoje, a competição com a China está mais equilibrada. “Políticos americanos estão preocupados que a China se torne líder global nessas áreas e que comece a fornecer tecnologias ao mundo da mesma forma que os Estados Unidos têm feito há muitas décadas” (TURNER, 2020 *apud* LACERDA, 2020, online).

Além disso, enquanto a China utiliza-se do multilateralismo e da abertura nacional direcionada, os EUA têm adotado uma política isolacionista, em que um dos exemplos foi a saída do país da Parceria Transpacífica, em 2016 (BURACK, 2020). Sem embargo, apesar do afastamento sino-americano recente, um conflito militar entre as duas nações é improvável, visto que causaria danos significativos à economia de ambos e à estabilidade do sistema internacional (LI, 2017). Por outro lado, uma Guerra Comercial²¹ encontra-se em curso, evidenciando a dicotomia entre a cooperação e o confronto sino-americano. Esse conflito se iniciou em 2018

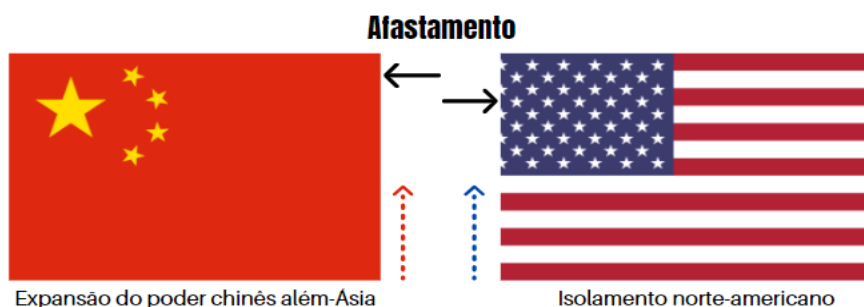
19 No original: “As China rises and the power gap between it and the U.S. narrows, this will make the U.S. more insecure and China more impatient about a perceived power shift” (THANH, 2014, p. 24).

20 No original: “Por un lado, está Donald Trump que acusa al libre comercio de ser el problema de Estados Unidos porque ha debilitado su hegemonía; por el otro, Xi Jinping que defiende en el discurso al libre comercio y a la globalización” (CARRILLO, 2017, p. 12).

21 Sobre a Guerra Comercial entre China e Estados Unidos (2018), ver: WEY, 2018.

com as acusações de Trump em relação às práticas comerciais da China e ao suposto roubo chinês da propriedade intelectual dos norte-americanos e, desde então, tem sido marcado por diversas trocas de barreiras tarifárias e comerciais entre ambos os países (WEI, 2019). A figura 3 evidencia o afastamento hodierno entre China e EUA, a partir da expansão chinesa e do fechamento norte-americano.

Figura 3 – A ascensão chinesa, o isolamento estadunidense e o afastamento sino-americano



Fonte: elaboração nossa.

Os discursos contemporâneos de política externa que emergem – fundamentados no *America First* e no *Chinese Dream* – denotam o interesse nacional de ambos os Estados em expandir o seu poder econômico, ideológico e militar no sistema internacional. Assim sendo, deduz-se que a balança comercial favorável à China e o seu crescimento ininterrupto repercutem nas preocupações norte-americanas, resultando no afastamento e nas fricções recentes entre China e EUA. Portanto, ao passo que os estadunidenses mantêm uma política de isolamento com o objetivo de proteger os seus interesses, a China preza pela expansão, ampliando a sua influência para além da Ásia. Mediante esse fenômeno, alguns autores discutem sobre possibilidades das relações sino-americanas serem calcadas, futuramente, em movimentos de dissociação ou de reaproximação bilateral (WEI, 2019; STEINBOCK, 2018), mas ainda é difícil de prever.

5 Conclusão

A percepção da necessidade de uma nova jogada dos *players* chineses e norte-americanos nos anos 1970 caracterizou-se como o ponto de inflexão nas relações sino-americanas. O baixo prestígio doméstico e internacional de ambos os países propiciou um novo *standard* para as suas políticas externas, denotando a jogada oportuna da aproximação sino-americana para conter a URSS. Essa cooperação inicial entre chineses e estadunidenses deu respaldo à hegemonia norte-americana e ao prelúdio da ascensão chinesa no pós-Guerra Fria.

A partir dos anos 1990 verifica-se uma nova dinâmica de funcionamento das relações internacionais. As divergências políticas e ideológicas entre China e Estados Unidos (apesar da abertura chinesa para o ocidente), além do contínuo crescimento econômico, militar e tecnológico chinês, resultaram na equidistância sino-americana, até a ascensão de Barack Obama nos EUA. Assim sendo, a dependência chinesa diante da exportação de *commodities* para os estadunidenses, bem como a dependência norte-americana perante a compra dos títulos do Tesouro Nacional pela China, demonstram a magnitude da coexistência pacífica dos dois Estados. Apesar de um confronto militar demonstrar-se improvável, uma guerra comercial encontra-se em curso.

As atuais retóricas nacionalistas de Donald Trump, endossadas no *Make America Great Again* e no *America First*, e de Xi Jinping, através do *Chinese Dream*, evidenciam a tensão entre os dois países. Considerando o interesse nacional como principal vetor da ação das nações no sistema, o afastamento contemporâneo entre China e Estados Unidos resulta da ascendência contínua chinesa, que a concedeu o *status* de superpotência emergente. Desse modo, a inquietude norte-americana diante deste fenômeno é visível, visto às políticas protecionistas recentes da nação perante o sistema, em oposição à conduta da China, que busca continuamente a sua expansão para além da Ásia. Conforme demonstra Arrighi (2007a):

[...] o renascimento da Ásia Oriental sugere que a predição de Adam Smith de uma eventual equalização de poder entre o Ocidente conquistador e o não-Ocidente conquistado pode finalmente se tornar realidade. [...] As implicações da ascensão da China são importantes. A China não é um vassalo dos Estados Unidos [...]. Mais importante, a China os substituiu cada vez

mais como a principal força motriz da expansão comercial e econômica no leste da Ásia e além (ARRIGHI, 2007a, p. 2-8, tradução nossa²²).

Nesse contexto, como Joseph Nye (2011) salienta, o *smart power* – que se traduz pelo nexos entre o *hard* e o *soft power* – expressa o grau de influência dos atores no sistema. Portanto, apesar da China demonstrar-se insuficiente em sua projeção através do *soft power*, o país, hoje, tem investido largamente nesta tipologia de poder, dando ênfase ao discurso de ascensão pacífica e harmoniosa. No âmbito do *hard power*, evidencia-se um rápido crescimento chinês, tanto na esfera econômica, quanto militar, denotando o (re)nascimento da China. Hoje, não se observa o declínio norte-americano, mas sim o avanço chinês, visto que, apesar do contínuo progresso da China, ainda faltam muitos obstáculos para alcançar o *hegemon* ocidental.

Portanto, Estados Unidos e China têm, hoje, duas opções para a próxima jogada: mergulhar em uma intensa rivalidade ou manter as relações sino-americanas variando entre a cooperação e o confronto, em busca de uma interação sólida e estável. A “transformação do sistema internacional não é simplesmente uma história sobre ‘a ascensão da China e o declínio dos EUA. Por um lado, tanto a China quanto os Estados Unidos são extraordinariamente poderosos. Por outro, eles são vulneráveis e estrategicamente mutáveis” (JISI; PENG; MINGHAO, 2017, p. 11, tradução nossa²³). As relações entre os dois países é uma combinação contínua de crescente e profunda interdependência, cooperação limitada e expansiva competição (WANG; ZENG, 2020).

22 No original: “[...] The East Asian renaissance suggests that Adam Smith’s prediction of an eventual equalization of power between the conquering West and the conquered non-West might finally come true. [...] The implications of China’s ascent are momentous. China is not a vassal of the United States [...]. More important, China has increasingly replaced the United States as the main driving force of commercial and economic expansion in East Asia and beyond” (ARRIGHI, 2007a, p. 2-8).

23 No original: “The transformation of the international system is not simply a story about “China’s rise and America’s decline.” On the one hand, both China and the United States are remarkably powerful. On the other, they are vulnerable and strategically changeable” (JISI; PENG; MINGHAO, 2017, p. 11).

Chimérica: Between Cooperation and the Sino-American Confrontation

Abstract: This article briefly illustrates the influence of variations in relative power between China and the United States on the dynamics of Sino-American relations between 1970-2018. In addition, the paper analyzes the impact of American nationalist rhetoric on these relations today. For its realization, the hypothetical-deductive approach method is used, with the help of technical procedures for bibliographic and documentary analysis. The partial results show that the variations in the relative power between China and the United States influenced the existence of three relational dynamics, namely: (i) approximation in the 1970s, (ii) equidistance between the 1990s and the mid-2000s and (iii) removal after Donald Trump's accession to the US presidency.

Keywords: China. United States. Power. Sino-American Relations.

Referências

ADAMS, Paul. 'America First?': o que a decisão de Trump de retirar EUA do acordo do clima diz sobre liderança global. **BBC News**, 2 jun. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-40131127>. Acesso em: 16 abr. 2021.

AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **BIB**, São Paulo, n. 89, p. 1-28, 2019.

AMARAL, Gabriela Granço do. Análise da diplomacia Chinesa: a “ascensão pacífica” e seus questionamentos. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ABRI, 3., 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011.

ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith in Beijing: Lineages of the Twenty-First Century**. New York: Verso, 2007a.

ARRIGHI, Giovanni. **La globalización, la soberanía estatal y la interminable acumulación del capital**. *In*: CASTELLANO, Fernando López (Org.). Desarrollo: crónica de un desafío permanente. Granada: Universidad de Granada, 2007b. p. 183-216.

ARRIGHI, Giovanni. **The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of Our Times**. New York: Ed. Verso, 2010.

BALDWIN, David A. **Power and International Relations: a conceptual approach**. Princeton: Princeton University Press, 2016.

BARTSCH, Bernhard; STANZEL, Angela. Sino-US Relations in the Trump Era: A Conflict in the Making?. *In*: TRILOGUE SALZBURG, 2017, Salzburgo. **Anais...** Salzburgo: Bertelsmann Stiftung, 2017. p. 116-124.

BASSETS, Marc. EUA e o mundo observam tensos ao nascimento da era Trump. **El País Brasil**, 20 jan. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/19/internacional/1484862117_281780.html. Acesso em: 16 abr. 2021.

BENDINI, Roberto. **United States-China relations: a complex balance between cooperation and confrontation**. Belgium: European Parliament, 2016.

BURACK, Cristina. Como quatro anos de Trump mudaram a política externa global. **DW Brasil**, 29 out. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/como-quatro-anos-de-trump-mudaram-a-pol%C3%ADtica-externa-global/a-55426858>. Acesso em: 15 abr. 2020.

CARRILLO, Adriana González. **La relación entre Estados Unidos y China: dinámicas de continuidad y cambio en la administración de Donald Trump**. Ciudad del Mexico: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2017.

CARVALHO, Cecília; CATERMOL, Fabrício. As Relações Econômicas entre China e EUA: Resgate Histórico e Implicações. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 31, p. 215-252, jun. 2009.

DUMBAUGH, Kerry. **China-U.S. Relations**. Washington: Congressional Research Service, 2003.

FORSBY, Andreas Bøje. **Donald Trump and the US-China relations: Putting America First Could Give China the Edge**. Copenhagen: Dansk Institute For Internationale Studier, 2016.

GASPAR, Carlos. Os Estados Unidos e a China: dinâmicas de uma relação competitiva. **JANUS.ANUÁRIO**, Lisboa, v. 17, n. 1, p. 20-21, 2014.

GRAGNANI, Juliana. O que é 'globalismo', termo usado pelo novo chanceler brasileiro e por Trump? **BBC News Brasil**, 3 fev. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-46786314>. Acesso em: 17 abr. 2021.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. A hegemonia dos EUA e a ascensão da China. **Brasil de Fato**, 17 jun. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/06/17/artigo-o-sistema-internacional-e-o-imperio-hegemonia-dos-eua-e-ascensao-da-china>. Acesso em: 18 abr. 2021.

HARVEY, David. **The Condition of Postmodernity**: an enquiry into the origins of cultural change. Oxford: Blackwell Publishers, 1989.

HENDLER, Bruno. **Sistema Sinocêntrico Revisitado**: a sobreposição de temporalidades da ascensão da china no século XXI e sua projeção sobre o sudeste asiático. 2018. 278f. Tese (Doutorado) – Curso de Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

HILLS, Carla A.; BLAIR, Dennis C. **U.S.-China Relations**: An Affirmative Agenda, A Responsible Course. New York: Council on Foreign Relations, 2007.

HOBSBAWN, Eric. **Era dos Extremos**: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JAGUARIBE, Anna. Capacidades Estatais Comparadas: China e a reforma do sistema nacional de inovações. **IPEA**, texto para discussão n. 2085, Rio de Janeiro, 2015.

JISI, Wang; PENG, Yuan; MINGHAO, Zhao. **China-US Relations**: Exploring a New Pathway to a Win-win Partnership. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2017.

KHEMANI, Stuti. What is State Capacity. **The World Bank Group**, Policy Research Working Paper n. 8734, fev. 2019.

KISSINGER, Henry A. **Diplomacia**. Barcelona: Talleres Gráficos, 1996.

KISSINGER, Henry A. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

KOBIERECKI, Michel Marcin. Ping-Pong Diplomacy and its Legacy in the American Foreign Policy. **Polish Political Science Yearbook**, Online, v. 45, p. 304-316, 2016.

LACERDA, Nara. China e EUA: o que há por trás da maior disputa comercial do mundo?. **Brasil de Fato**, 24 ago. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/08/24/china-e-eua-o-que-ha-por-tras-da-maior-disputa-comercial-do-mundo>. Acesso em: 17 abr. 2021.

LEÃO, Rodrigo P. F.; PINTO, Eduardo C.; ACIOLY, Luciana. **A China na nova configuração global: Impactos políticos e econômicos**. Brasília: Ipea, 2011.

LEITE, Diana Furtado da Silva. **A política externa dos Estados Unidos para a China: Contenção pelo Engajamento**. 2005. 111f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Ciência Política, Universidade Federal do Pernambuco, Recife, 2005.

LEITE, Diana Furtado da Silva. A mão e a luva: a China anti-reacionária e a Doutrina Nixon. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 46, p. 344-362, jul. 2010.

LI, Anthony H. F. China Facing the Trump Presidency: Opportunities for Global Power Projection? **China Perspectives**, Hong Kong, p. 69-73, out. 2017. Disponível em: <http://chinaperspectives.revues.org/7357>. Acesso em: 5 jun. 2018.

MACHADO, Ricardo. O socialismo de mercado chinês é resultado da fusão entre a economia monetária, o keynesianismo e a planificação soviética. Entrevista especial com Elias Jabbour. **Instituto Humanitas UNISINOS**, Online, 16 out. 2019. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/593487-o-socialismo-de-mercado-chines-e-resultado-da-fusao-entre-a-economia-monetaria-o-keynesianismo-e-a-planificacao-sovietica-entrevista-especial-com-elias-jabbour>. Acesso em: 18 abr. 2020.

MARZANO, Fábio Mendes. **Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

NASCIMENTO, Lucas Gualberto do; MAYNETTO, Monica Esmeralda Bruckmann. One Belt, One Road: a iniciativa chinesa de infraestrutura e a sua repercussão no BRICS. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 8, n. 1, p. 117-141, 2019.

NYE, Joseph. **The Future Of Power**. New York: PublicAffairs, 2011.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Do alinhamento e autonomia ao engajamento e contenção: o repensar das relações bilaterais Brasil-Estados Unidos. **Revista Esboços**, Florianópolis, v. 21, n. 32, p. 92-114, 2014.

SEALES, Rebecca. Eleições nos EUA: como Trump mudou o mundo. **BBC News Brasil**, 26 out. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-54676719>. Acesso em: 17 abr. 2021.

SPEKTOR, Matias. **O que a China quer?**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

STEINBOCK, Dan. U.S.-China Trade War and Its Global Impacts. **China Quarterly of International Strategic Studies**, Xangai, v. 4, n. 4, p. 515-542, 2018.

TANCREDI, Letícia Di Maio. Estados Unidos, China e Rússia: do triângulo amoroso ao casamento estável. **Revista Hoplos**, Niterói, v. 2, n. 1, p. 9-28, 2018.

THANH, Vu Duy. **Possible scenarios for China-U.S. relations by 2030**. 2014. 78f. Dissertação (Mestrado) – School of History, Philosophy, Political Science And International Relations, Victoria University of Wellington, New Zealand, 2014.

THE CORRELATES OF WAR PROJECT (COW). **National Material Capabilities**. 2021. Disponível em: <https://correlatesofwar.org/data-sets/national-material-capabilities>. Acesso em: 25 mar 2021.

THE WORLD BANK. **GPD (current US\$)**. 2018. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>. Acesso em: 24 jul. 2018.

THE WORLD BANK. **GDP per capita (current US\$)**. 2021a. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>. Acesso em: 19 abr. 2021.

THE WORLD BANK. **Military expenditure (% of GDP)**. 2021b. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS>. Acesso em: 25 mar. 2021.

UNITED STATES CENSUS BUREAU. **Trade in Goods with China**. 2021. Disponível em: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>. Acesso em: 18 abr. 2021.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. A novíssima China e o sistema internacional. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. suplementar, p. 131-141, nov. 2011.

WANG, Zhaohui; ZENG, Jinghan. From Economic Cooperation to Strategic Competition: Understanding the US-China Trade Disputes thought the Transformed Relations. **Journal of Chinese Political Science**, Heidelberg, v. 25, p. 49-69, 2020.

WEISS, L. **The Myth of the Powerless State**: Governing the Economy in a Global Era. New York: Cornell University Press, 1998.

WEI, Li. Towards Economic Decoupling? Mapping Chinese Discourse on the China-US Trade War. **The Chinese Journal of International Politics**, Oxford, v. 12, n. 4, p. 519-556, 2019.

WEY, Liu. Trump's Trade War on China Is About More Than Trade. **The Diplomat**, 20 jul. 2018. Disponível em: <https://thediplomat.com/2018/07/trumps-trade-war-on-china-is-about-more-than-trade/>. Acesso em: 21 jul. 2018.

WHAT does Xi Jinping's China Dream mean? **BBC News**, 6 jun. 2013. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-22726375>. Acesso em: 19 jan. 2021.

XINBO, Wu. China and the United States: Core Interests, Common Interests, and Partnership. **United States Institute of Peace**, Washington, Special Report n. 277, p. 1-12, jun. 2011.

Entre a Autodeterminação e a Revolução Colorida: Uma Análise dos Protestos Tailandeses em 2020

Julia Silveira Pereira¹
Pietro Gomes Verdum²

Resumo: A partir de uma discussão entre a hipótese de uma Revolução Colorida e hipótese de uma insurreição orgânica contra a monarquia, o presente trabalho visa analisar se os protestos tailandeses de 2020 se enquadram dentro do modelo teórico de Revoluções Coloridas, cunhado por Andrew Korybko. Utilizando-se do modelo de análise “Mosaico de Vozes”, de Marília Carolina Pimenta, no desenvolvimento do artigo serão analisados o cenário internacional, o contexto histórico, a utilização de símbolos e das redes sociais, além do possível financiamento de atores estrangeiros, de modo a identificar os limites e as potencialidades da categoria de Revolução Colorida para a análise de conjuntura em relações internacionais.

Palavras-chave: Tailândia. Revolução Colorida. Revolução. Estados Unidos.

1 Graduanda do sexto semestre de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: julicasp@gmail.com.

2 Graduando do sexto semestre de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: pietrogv13@gmail.com.

1 Introdução

A fraude nas eleições parlamentares tailandesas de 2019 iniciou uma série de protestos e manifestações que demandavam reformas institucionais no país. Em 2020, em meio à pandemia do COVID-19, as insatisfações da população apenas cresceram: além do descontentamento com o primeiro-ministro, que ascendeu por meio de um golpe, e a economia estagnada, as demandas pediam reformas no sistema educacional e na monarquia do país. O movimento de 2020, então, se tratava de uma insurgência popular, comandada por estudantes em fase escolar e universitários, que se organizam através das redes sociais e se utilizam de símbolos para se conectar entre si e com outras partes do mundo (THAILAND PROTESTS..., 2020).

Levando em conta o cenário mundial e a posição estratégica que a Tailândia ocupa na Ásia, em especial para os Estados Unidos e para a China, é imprescindível pensar nas razões que motivaram e conduziram o movimento insurgente apresentado no país. Para tanto, essa análise se utiliza da teoria de Guerras Híbridas, cunhada pelo jornalista e analista político Andrew Korybko. Para dialogar com os elementos que Korybko traz na sua teoria, como motivação dos Estados Unidos, presença de ONGs financiadas pelos Estados Unidos, utilização das redes sociais e símbolos como maneira de mobilização popular e apoio da mídia ocidental, na conjuntura tailandesa, optou-se por seguir o modelo analítico do “mosaico de vozes” apresentado por Pimenta (2016). Na obra, a autora afirma que o desafio para a construção de cenários e análises conjunturais se inicia pela incerteza e pelo fato de a realidade estar sempre em movimento. Além disso, a pluralidade de vozes e a ausência de consensos gera desafios importantes ao analista, ao mesmo tempo que proporciona ferramentas interessantes para que se desenvolva uma reflexão acerca dos acontecimentos. Nesse sentido, Pimenta afirma que as análises e os cenários construídos por analistas, por grupos de mídia e por acadêmicos, estão, também, inseridos no contexto político e suas posições são parte do processo político em curso. Assim, a imparcialidade analítica é descartada, e as produções se tornam constituintes do cenário, sendo influenciadas mas também influenciando os futuros desejáveis. Pimenta afirma que, tendo em vista esses elementos acima citados, as análises de conjuntura e, no caso deste trabalho, as produções da imprensa, proporcionam uma

ferramenta útil para entender a correlação de forças e as motivações dos diferentes grupos inseridos nas disputas sociais, sempre atentando a dois elementos chave: “para quê” e “para quem” servem as notícias e as análises e os cenários desejáveis por elas desenhados (KORYBKO, 2018; PIMENTA, 2016).

Assim, seguindo os preceitos indicados anteriormente, iniciamos o presente artigo buscando fundamentar o contexto de Guerras Híbridas e Revolução Colorida, cunhada pelo jornalista e analista político Andrew Korybko. Em seguida, utiliza-se uma pesquisa de cunho acadêmico a respeito do contexto geopolítico e histórico tailandês, nas relações do país com os seus vizinhos e com os Estados Unidos. Focamos, na quarta parte, na importância histórica dos movimentos populares tailandeses e a maneira que se relacionam com a imprensa e com o Estado. A partir da proposição de Pimenta e da contemporaneidade do fato, que limita o uso da produção acadêmica como fonte, nos utilizamos de pesquisas em redes de notícias e redes sociais para entender as manifestações de 2020. A quinta parte busca explicitar o novo contexto das manifestações: seus participantes e seu caráter globalizante, como o uso de símbolos e das redes sociais. Além disso, também foram utilizadas fontes alternativas que pudessem trazer novas informações que contribuíssem para a análise do caráter das manifestações e que não são encontradas na mídia hegemônica, sempre confirmando sua veracidade antes de qualquer suposição (KORYBKO, 2018; PIMENTA, 2016).

Após discorrer sobre todos os fatores que envolvem o levante tailandês de 2020, desde seu fundamento histórico e suas inovações até suas contradições, nos propomos, por fim, a responder ao grande questionamento deixado pela análise: as manifestações tailandesas de 2020 representam um exemplo claro de Revolução Colorida ou indicam uma falha do modelo teórico de Korybko relacionado ao seu nível de análise pautado no Sistema Internacional? Ao colocarmos em perspectiva o cenário tailandês contra o modelo generalizante de Korybko, o questionamento se torna ainda mais importante ao ressaltar não apenas a singularidade de um povo com uma cultura milenar, mas também as lentes através das quais enxergamos os acontecimentos dentro do Sistema Internacional (KORYBKO, 2018; PIMENTA, 2016).

2 Contextualizando a Teoria: a Revolução Colorida de Andrew Korybko

A partir do conceito de “Guerra Híbrida”, o jornalista, analista político e integrante do *Institute of Strategic Studies*, Andrew Korybko desenvolveu uma nova abordagem em Relações Internacionais para tratar da troca de regimes. Em linhas gerais, a proposta teórica afirma que o governo estadunidense transformou a sua maneira de atuação no que diz respeito a intervenções em Estados estrangeiros. O modelo de revolução colorida é aplicado para colocar em prática um golpe brando que deponha um governante e abra o caminho para que se eleve um aliado estadunidense em seu lugar. Esse processo ocorre em determinadas fases e contando com artifícios de diferentes níveis. Para o autor, o primeiro passo é a disseminação para a população, ou para segmentos específicos dela, de mensagens contra o governo que se quer derrubar; criando redes de compartilhamento dessas propagandas que são fabricadas e propagadas de maneira coordenada, porém carregando um caráter espontâneo a partir de uma abordagem indireta. Nesse sentido, as redes sociais se tornam espaços interessantíssimos para que as informações sejam repassadas e muitas pessoas sejam por elas atingidas, contando inclusive com o acesso aos perfis psicológicos dos usuários que são coletados pelo Facebook, por exemplo, que servem de maneira perfeita para que se desenvolva uma publicidade dirigida baseada no perfil macrossocial daquele determinado povo no país alvo. A partir dessas redes que se formam, cada vez mais pessoas são atingidas pelas informações; as manifestações maciças nas ruas que se seguem são organizadas e gerenciadas a partir das redes, e funcionam como “enxames” insurgindo contra os centros simbólicos de poder e as autoridades, visando provocar a troca de regime a partir do caos organizado e dirigido (KORYBKO, 2018).

Korybko (2018) afirma que o processo se dá em um modelo em cadeia. A primeira parte ocorre no exterior, a partir da decisão de derrubar um governo não-aliado em uma situação em que haja interesses estratégicos em jogo. A partir disso, as organizações passam a trabalhar para determinar os meios possíveis para que a revolução colorida aconteça, nesse sentido, há a associação de instituições estatais, como a CIA, por exemplo, com *think tanks* e ONGs que possuem conhecimento sobre o estado alvo e podem servir de suporte local. A penetração na sociedade

alvo se dá através de uma abordagem híbrida, nas redes sociais, mas também por meio dessas ONGs físicas no local alvo. Korybko (2018) identifica elementos que são extremamente relevantes no processo de uma revolução colorida, dentre estes cabe destacar a ideologia, o financeiro, a informação e a mídia. A ideologia motriz por trás desses processos é a democracia liberal que visa libertar os povos de governos vistos como não-democrático-liberais, ou seja, não ocidentais. No campo financeiro, os recursos que financiam as revoluções coloridas provêm do exterior e penetram no país alvo através de ONGs pró-democracias, liberais e de direitos humanos, por exemplo. No campo da informação, como citado anteriormente, as redes sociais possuem papel determinante em todo o processo, mas cabe também ressaltar os materiais de propaganda, fundamentais para criar identidades para os manifestantes de uma maneira nova e contagiante, além de associar certos símbolos nacionais com a revolução. A mídia, por último, tanto a tradicional quanto os novos meios, através das redes sociais, trabalha para fortalecer a ideologia do movimento e dissemina para o público internacional os acontecimentos, buscando criar legitimidade global e colocar o atual governo em uma situação de repressor e pária internacional (KORYBKO, 2018).

A proposição de Korybko (2018) acerca das revoluções pode ser trabalhada ao lado do proposto por Charles Tilly. Conforme Tilly, uma revolução diz respeito a uma transferência de poder através de luta entre blocos rivais com reivindicações incompatíveis pelo controle do Estado e que contam com o apoio de segmentos significativos da população. Para Leon Trotsky, a presença de dois ou mais blocos rivais, que contam com o suporte da população e que, naquele momento, não conseguem suprimir o adversário constituem uma “situação revolucionária” e a definição desse impasse seria o “resultado revolucionário” (RUIZ-RAMAS; SANZ, 2016). Nesse sentido, segundo Korybko (2018), nos processos coloridos de revolução, um desses grupos, o desafiante do status-quo, estaria ligado aos EUA através dos elementos e das ferramentas anteriormente exploradas.

Buscamos, nas próximas seções, analisar se as manifestações de 2020 na Tailândia correspondem ao padrão construído por Korybko de Revolução Colorida. Para tanto, é necessário que se retome elementos importantes da história do país, das relações internacionais e da estruturação do Estado – sua organização,

seu modelo político e sua relação com a população, uma vez que a análise de um acontecimento social precisa ter como elemento basilar uma contextualização e uma compreensão dos processos históricos e das estruturas sociais sob as quais tal evento se desenvolve (SANTIAGO; MORAES, 2014).

3 Tailândia: Um País Estrategicamente Localizado

Como discutido anteriormente, a teoria das Guerras Híbridas, que inclui o modelo de Revoluções Coloridas, em linhas gerais, confere grande importância às relações internacionais a partir da afirmação da atuação dos Estados Unidos, através de suas instituições estatais ou mesmo de empresas privadas ligadas ao governo, em processos de desagregação do tecido social de outros Estados. Tal processo ocorre por meio de manifestações maciças que visam depor um governo e substituí-lo por outro que esteja alinhado com os interesses estadunidenses. Nesse sentido, ao dialogar com a teoria é necessário tratar da Tailândia a partir de uma análise do seu posicionamento no Sistema Internacional (KORYBKO, 2018).

A Tailândia é um país que se localiza no centro da Península da Indochina e conta com a maior população da região, com 66 milhões e 500 mil habitantes segundo estimativas do *Institute for Population and Social Research* da *Mahidol University* (2020). A Indochina foi, e ainda é, uma região importantíssima para a estratégia e para a disputa entre as grandes potências. A Tailândia representa a mais antiga relação dos EUA com um país asiático, com laços diplomáticos que remontam ao ano de 1818. Durante a Guerra Fria, a atuação estadunidense na região estava atrelada a estratégia de contenção do Vietnã e do comunismo. Nesse sentido, a decisão de Washington para a região assumia que era fundamental atuar para o fortalecimento dos Estados vizinhos e seus governos aliados, incluindo a ditadura militar do General Kriangsak Chomanand na Tailândia. Strangio (2020) afirma que os Estados Unidos uniram-se com setores conservadores da sociedade tailandesa para consolidar a monarquia do país como um importante baluarte contra a expansão do comunismo no sudeste asiático (WESTAD, 2006; STRANGIO, 2020).

A partir do fim da Segunda Guerra da Indochina e da retirada das tropas estadunidenses do Vietnã, tem-se o início da alteração do equilíbrio internacional.

Com a consolidação da vitória comunista no Vietnã, os chineses passaram a temer por sua segurança, afinal o país vizinho era um aliado forte da União Soviética e possuía aspirações expansionistas no sudeste asiático. A China temia se ver isolada e ameaçada. Deng Xiaoping, o então líder do Partido Comunista Chinês (PCC), desenhou uma estratégia que posteriormente transformou os rumos da Guerra Fria. A China então rompia definitivamente com o bloco socialista ligado à URSS, dando início à Terceira Guerra da Indochina, e, assim, aproximava-se do ocidente e, em especial, dos Estados Unidos, alterando o leque de alianças e a correlação de forças internacional (ZHANG, 2015).

No que diz respeito à Tailândia, essa mudança na atuação chinesa transformou a relação entre os dois países, ao passo que se negociou o fim do apoio chinês ao Partido Comunista Tailandês (PCT) – que buscava derrubar a monarquia e o regime militar – mediante o apoio tailandês à contenção do Vietnã realizada pelos EUA e pela China. Assim, uma relação mais direta e amistosa entre Pequim e Bangkok se estabeleceu. No entanto, o cenário que, para a teoria das Guerras Híbridas, é relevante se desenha a partir do crescimento da importância chinesa para a Tailândia. A crise financeira que assolou diversos países asiáticos em 1997 se apresenta como um momento fundamental para a compreensão da posição tailandesa frente à China e aos EUA. As condições impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) aos Estados asiáticos e a agenda definida para a recuperação econômica tiveram consequências negativas nos indicadores sociais e na indústria da Tailândia. Concomitantemente a isso, foi a China, e não os Estados Unidos (que insistiam que fosse adotada a cartilha do FMI), que ofereceu suporte e injetou 1 bilhão de dólares no fundo da entidade em apoio aos tailandeses. Tal fato desestabilizou os antigos laços do país com o ocidente e gerou uma aproximação com Pequim; em 2003 o primeiro-ministro tailandês assinou um tratado de livre comércio com a China (SACHS, 1998; STRANGIO, 2020).

Em 2014, a China se tornou o principal parceiro comercial da Tailândia, ultrapassando os EUA e o Japão, consolidando seu papel na região e abrindo caminhos importantes em termos de infraestrutura e segurança que serão fundamentais nas próximas décadas. A China suplantou os EUA em termos de influência na Tailândia e o golpe militar ocorrido em 2014 ajudou a aprofundar ainda mais essa

tendência. Os EUA se posicionaram de maneira contrária aos acontecimentos que mudaram o poder de mãos na Tailândia, suspendendo o auxílio em segurança de milhões de dólares; a China, por outro lado, possui uma tradição diplomática que trata de uma separação entre as esferas, e assim, manteve os negócios e o comércio, independentemente das questões de política interna que surgiam. Atualmente, o grande projeto chinês que envolve a Tailândia está relacionado com a navegabilidade do Rio Mekong, que ligará 650km e funcionará como um importante corredor de mercadorias, ampliando a posição de força chinesa em toda a região e afastando ainda mais os EUA e seus interesses (STRANGIO, 2020).

Com relação ao aspecto econômico, segundo dados do Observatório da Complexidade Econômica (OEC), a China passou para a primeira colocação entre as importações tailandesas, com um crescimento de mais de nove bilhões de dólares entre 2014 e 2019. As cifras intercambiadas entre os dois países em 2019 atingem 74 bilhões de dólares, enquanto que a taxa entre a Tailândia e os EUA se aproximava dos 45 bilhões de dólares (OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY, 2021).

A partir da contextualização histórica e sistêmica acima realizada, é possível identificar que o componente de motivação para os Estados Unidos desenvolverem uma estratégia de revolução colorida, de fato, existe. Para o país é fundamental garantir sua presença no sudeste asiático e não permitir que se perca de vez para a China a influência sobre um importante e histórico aliado regional e estratégico. Além disso, a proximidade da Tailândia com a China, a partir da teoria das Guerras Híbridas, indica que são maiores as chances de que meios indiretos de desestabilização, como a revolução colorida, sejam aplicados pelo governo de Washington (KORYBKO, 2018).

4 As Ruas, o Povo e a Imprensa

Marcada por diversas tentativas de golpes desde o fim da monarquia absolutista em 1932, a Tailândia teve o seu mais recente golpe iniciado em 2014, com a retirada do primeiro-ministro Thaksin Shinawatra do poder. Em 1995, Thaksin construiu o partido *Thai Rak Thai* (TRT) ou “Thais Amam Thais”, em tradução livre, tornando-se o seu principal representante e entrando em ascensão na estrutura

política tailandesa. De origem humilde, vindo do norte e “*self made man*”³ da maior rede de telecomunicação, seu sucesso foi estrondoso entre a população do norte e do nordeste. Apesar de suas políticas neoliberais, as propostas de reformas sociais através de campanhas políticas bem elaboradas também contribuíram para a popularidade de Thaksin, culminando na sua primeira eleição em 2001. Desde então o país sofreu 3 tentativas de golpes de Estado: a primeira em 2001, a segunda em 2006 e a última em 2014 (MCCARGO, 2019; STRANGIO, 2020).

O sucesso político do então primeiro-ministro foi visto como uma ameaça aos tradicionais poderes urbanos da Tailândia e às elites atreladas ao poder real e ao exército. Uma vez que implantava reformas populistas e criticava a postura dos burocratas, oficiais militares e aristocratas, o *premier* acabou se tornando um inimigo a ser combatido na Tailândia. Assim, em 2014, seus oponentes, que foram incapazes de vencer as eleições por voto popular, retomaram as vestes amarelas (cor tradicionalmente associada à monarquia) e tomaram as ruas, estabelecendo o chamado *People's Democratic Reform Committee* (PDRC), ou Comitê de Reforma Democrática dos Povos, buscando o fim da participação política de Shinawatra e seus aliados. A agitação popular foi motivo suficiente para que as juntas militares tomassem controle da situação, se estabelecendo um regime militar através do *National Council for Peace and Order*, ou Conselho Nacional para a Paz e a Ordem, em tradução livre, responsáveis por suspender a constituição, proibir encontros com mais de cinco pessoas e determinar um novo toque de recolher (MCCARGO, 2019; STRANGIO, 2020).

Aliados das forças armadas, os Camisas Amarelas, em sua maioria trabalhadores civis, professores, militares e médicos que se sentiram ameaçados com a diminuição da diferença social entre as classes tailandesas, dominaram a mídia e passaram a criar uma imagem hostil dos seus rivais, os Camisas Vermelhas. Representados pela população rural do norte, pelos dissidentes urbanos e por aqueles que se consideram pró-democracia, os Camisas Vermelhas foram a base de apoio do primeiro-ministro Thaksin e lutaram para manter os avanços sociais construídos por ele. No entanto, conforme afirma Noah Viernes (2020), com a escalada da violência, essa oposição acabou sendo sistematicamente eliminada e dispersa, através

3 *Self made man* é a expressão usada para descrever o indivíduo de origem humilde, que trilha seu próprio caminho até o sucesso.

de campos de reeducação, fechamento de estações de rádio, restrições impostas por lei marcial e novos artigos constitucionais. Segundo Strangio, no primeiro ano em que o NCPO esteve no comando, mais de mil políticos, acadêmicos e jornalistas foram detidos e forçados a assinar promessas de cessamento da atividade política. As chamadas leis *lèse-majesté*, que impediam críticas à monarquia, também foram ampliadas e readaptadas para evitar críticas às forças armadas (MCCARGO, 2019; STRANGIO, 2020).

Importante ressaltar, no entanto, que não se tratava de uma luta entre o “antigo poder monárquico feudal” encabeçado pelos militares e a modernização capitalista promovida por Thaksin. Conforme Giles Ji Ungpakorn, da Jacobin, os dois extremos apoiavam vigorosamente a monarquia e, ao mesmo tempo, apoiavam as maiores corporações tailandesas (atreladas ao poder real). Thaksin Shinawatra, assim como os representantes das forças armadas, são os principais nomes da elite tailandesa e enriqueceram durante seus períodos no poder. Assim, não se trata de uma competição entre dois extremos e sim entre uma competição entre as elites (UNGPAKORN, 2020).

O golpe de 2014 também influenciou as relações externas do país com seus principais aliados: os Estados Unidos e a China. Como já foi visto, os laços da Tailândia com os Estados Unidos vêm desde 1818, e, apesar de um sistemático afastamento, o país asiático ainda tem grande valor estratégico militar para os Estados Unidos. A retirada de Thaksin do poder então culminou na suspensão de assistência de segurança e dos eventos de alto nível militar por parte dos Estados Unidos. A repressão estadunidense, por sua vez, não foi bem aceita pelas elites tailandesas, que além de criticar a postura do antigo aliado, buscou maior apoio com o vizinho asiático, a China. Representantes de Pequim declararam que a situação se tratava de um problema doméstico tailandês e portanto não caberia nenhum tipo de intervenção. Como resposta, trocas diplomáticas foram acentuadas entre os países asiáticos nos anos seguintes e a declaração chinesa foi bem recebida em outros países do Sudeste asiático (STRANGIO, 2020).

Desde então, novos eventos moldaram o cenário tailandês e contribuíram para a escalada da tensão social. Em 2016, após 70 anos no comando, o Rei Bhumibol Adulyadej faleceu, levando à sucessão do seu filho, Vajiralongkorn, ao

trono da Tailândia. A intervenção militar foi definitiva para a coroação de Vajiralongkorn, uma vez que ele não era bem quisto pelo povo e que havia um desejo nacional de que a sua irmã mais nova, Princesa Sirindhorn, assumisse a posição. Assim, a junta militar que comanda o país desde 2014, representada pelo primeiro-ministro Prayuth Chan-ocha e amparada por setores da elite que buscam certas reformas político-sociais, se fez presente desde o início do mandato do novo Rei, exprimindo suas preocupações e suas vontades. As reformas aplicadas pela junta militar durante o período incluem uma despolitização da sociedade, de maneira a aumentar a coesão social através do pensamento de um “bem comum”, ou seja, que todos fazem parte da mesma nação e devem ser subordinados para o avanço do país, da religião e da monarquia, sob a tutela do comando militar (MONTE-SANO; CHONG; HENG, 2019; KUO, 2020).

Muitos autores divergem nas causas dos diversos conflitos sociais que afetam a Tailândia desde o seu reconhecimento como Estado: alguns afirmam que as formas políticas do Ocidente são incompatíveis com as instituições tailandesas, tão plurais na sua cultura, história e tradição; outros afirmam que as causas estão no “atraso” do eleitorado provincial do país, em comparação à classe média moderna da cidade e da capital; por fim, outros afirmam que as raízes do conflito estão, na verdade, nas disputas entre as classes do país. O fato é que a ruptura ocorrida em 2014 trouxe profundas mudanças para o tecido social tailandês, fugindo do esperado pela junta militar ao dar o golpe de Estado (MONTESANO; CHONG; HENG, 2019).

Já em 2019, a Tailândia teve eleições para o Parlamento, com a presença de novos partidos. Cabe destacar o sucesso entre os jovens do novo *Future Forward Party*, ou Partido Futuro Para Frente. As eleições foram rodeadas de suspeitas, resultando com os aliados de Prayuth com a maioria do senado. Num sistema de alianças, o *Future Forward* foi o terceiro partido mais votado, fazendo parte da oposição. No entanto, esse cenário durou pouco tempo e o Partido logo foi dissolvido pela Corte Constitucional. Os membros do Partido começaram a expor a corrupção do governo e supostas intervenções da junta militar em casos de outros países (KUO, 2020).

O ano de 2020 foi marcado pela emergência da pandemia do coronavírus e pela crise econômica que atingiu inúmeros países pelo mundo. Na Tailândia esse

cenário não foi diferente: a crise que já assolava o país foi agravada e o responsável pelo país, o primeiro-ministro Prayuth, foi incapaz de lidar com essa nova demanda. As insatisfações políticas com as eleições de 2019 e a dissolução do *Future Forward*, somadas ao cenário de crise pandêmica, levaram os jovens tailandeses, em sua maioria estudantes universitários organizados pelas redes sociais, a se levantar contra o primeiro-ministro. Já em agosto as demandas aumentaram: além de exigirem a resignação de Prayuth, os jovens protestantes começaram a pedir por uma nova constituição, o fim da violência contra os ativistas e a reforma da monarquia (MCCARGO, 2019; KUO, 2020).

Ao contrário do seu pai, o novo Rei é alvo de críticas por ir contra todos os preceitos que eram moralmente aceitos pela população tailandesa. Maha Vajiralongkorn se casou quatro vezes desde que subiu ao poder em 2016, trazendo de volta a poligamia, vive luxuosamente, com visitas recorrentes à Europa (inclusive durante o cenário de crise agravado pela pandemia) e apresenta pouco interesse pelo bem-estar do povo. Também é alvo de críticas por ter tomado controle de toda fortuna real e por ter ampliado seu poder e controle sobre o exército. Assim, pela primeira vez em muitos anos, os manifestantes estão tendo a coragem de se insurgir contra a monarquia, apesar das possíveis condenações criminais através das leis de *lèse-majesté* (THAILAND REVIVES LESE..., 2020; THAILAND REVIVES LAW..., 2020; EXPLAINER..., 2020).

Outro ponto contrastante entre as manifestações de 2020 em oposição às de 2014 é o perfil dos manifestantes: enquanto os Camisas Vermelhas eram em sua maioria gerações mais antigas, os manifestantes atuais são representados por jovens em idade escolar e universitários, que também demandam mudanças no sistema educacional e nos papéis de gênero rigorosos, além das mudanças constitucionais e monárquicas. O controle da mídia tradicional pelo governo também influenciou o novo padrão dos protestantes: a internet e as redes sociais organizaram o novo movimento, uma vez que não estão sujeitas ao mesmo nível de controle que a TV e as estações de rádio, por exemplo. Assim, pode-se dizer que o contato dos jovens tailandeses uns com os outros e também com apoiadores ao redor do mundo fomentou a potência e a magnitude dos eventos que ocorrem desde 2019 (PROFILE..., 2012; KUO, 2020).

Segundo Ungpakorn (2020), os manifestantes de 2020 são constituídos majoritariamente de estudantes e trabalhadores, criando uma coalizão chamada *People's Party* (em homenagem ao movimento de 1932 que terminou com a monarquia absolutista) em que as mulheres ocupam os principais papéis de liderança. Apesar de se identificarem inicialmente com o *Future Forward*, o movimento atual também se destaca por ser autônomo e apartidário, sendo que a própria oposição não foi capaz de conter o avanço dos protestos (UNGPAKORN, 2020).

O impacto das manifestações foi visto diariamente com a utilização da força policial e militar contra os manifestantes. A violência sempre foi utilizada como maneira de repressão contra os movimentos insurgentes na Tailândia: em 2014 esquadrões militares foram responsáveis pelo assassinato de Camisas Vermelhas desarmados e por conduzir assassinatos contra lideranças. Em 2020, no entanto, a polícia tailandesa buscou maneiras alternativas de romper com as manifestações. As táticas mais utilizadas foram a apreensão de manifestantes e de supostas lideranças, além da utilização de canhões d'água para reprimir os movimentos. No entanto, a organização dos manifestantes surpreende. Como resposta às prisões, o movimento declarou que “todo mundo é líder”, demonstrando o caráter popular do movimento. A utilização de água com componentes químicos, seja em canhões ou em sprays utilizados pela polícia, se assemelha muito aos casos na América Latina, como ocorreu no Chile em 2019⁴. Para esse novo obstáculo, os manifestantes adotaram um novo símbolo, o pato de borracha, a ser discutido no próximo tópico (UNGPAKORN, 2020).

Também cabe ressaltar o financiamento do movimento, as suas origens e principais financiadores. Existe uma grande dificuldade de realizar esse rastreamento, uma vez que não é divulgado na mídia tradicional e a pesquisa deve ser feita em meios alternativos. Ainda assim, o que se pode confirmar é o apoio e o financiamento estadunidense a certas organizações tailandesas, através do NED, *National Endowment for Democracy* ou Dotação Nacional para Democracia, em tradução livre. O NED seleciona projetos anualmente e está presente em todas as partes do mundo, inclusive na Tailândia desde 2014, quando financiou o TLHR (*Thai Lawyers for Human Rights*, ou Advogados Tailandeses pelos Direitos Humanos

⁴ “Uma análise encomendada pelo Movimento Saúde em Resistência (MRS) ao Colégio de Químicos Farmacêuticos e Bioquímicos do Chile revelou que a água usada pelos policiais na repressão dos protestos contém soda cáustica e elementos de gás de pimenta” (LOTT, 2019).

em tradução livre). Em 2019, o NED aprovou o financiamento de 18 projetos tailandeses que visam a liberdade de expressão, a defesa dos direitos humanos, a liberdade política e a mídia livre (THAI..., 2020; CARTALUCCI, 2020; FRONT LINE DEFENDERS, 2020; NED, 2020; MEET..., 2020).

Vindo da área rural do norte e de uma família militante pela causa dos Camisas Vermelhas, Anom Nampa é um dos principais responsáveis pelo início das manifestações em 2019 e hoje é um dos principais representantes da resistência popular contra os avanços da polícia e do exército, sendo preso 3 vezes por violar as *lèse-majesté*. Apesar de fugir do padrão dos manifestantes, por se tratar de um advogado de 32 anos, Nampa é uma figura carismática que conquista facilmente o apoio popular. Como membro voluntário do THR, sua relação com a organização e o financiamento estadunidense, é alvo de críticas pela mídia alternativa, que busca questionar o motivo do alinhamento entre o THR e os Estados Unidos.

Nesta seção encontramos uma contradição: apesar de encontramos indícios de que a proposta de Revolução Colorida pode ser aplicada, ao se pensar no financiamento estadunidense a ONGs tailandesas e da utilização das redes sociais pelos manifestantes, também é possível entender o caráter histórico tailandês de revoltas genuínas, motivadas apenas pela necessidade de alteração das condições sociais e políticas da sua população (THAI..., 2020; CARTALUCCI, 2020; FRONT LINE DEFENDERS, 2020; NED, 2020).

5 Novas Formas de Protestar: Símbolos e Redes Sociais

O primeiro símbolo utilizado por manifestantes tailandeses ainda diz respeito aos Camisas Vermelhas de 2014. Apesar de se tratar de outra geração, aqueles mais jovens que participavam levaram consigo o símbolo do filme e da série de livros “Jogos Vorazes”. A saga se trata de uma distopia estadunidense, em um cenário ditatorial e os três dedos para cima significam um gesto de agradecimento, admiração e adeus aos seus queridos. Na sequência dos livros, o gesto é utilizado pela personagem principal, que acaba por iniciar uma revolução contra o presidente-ditador do país. Em 2020, o símbolo foi trazido de volta pelos manifestantes com ainda mais vigor e se tornou o principal símbolo da insurgência tailandesa (UNGPAKORN, 2020; THE STORY..., 2020).

Imagem 1 – Manifestantes utilizam os três dedos para cima da saga Jogos Vorazes



Fonte: THAILAND REVIVES LAW... (2020).

Imagens 2 e 3 – Contrastes entre os manifestantes de 2014 e os de 2020.



Fonte: Kurz (2014); Sherwell (2020).

Outro símbolo chave de 2020 é o pato de borracha, mostrado na Imagem 4 a seguir. Como mencionado anteriormente, canhões de água foram amplamente utilizados pela polícia, primeiramente como uma maneira de dispersar a multidão e, posteriormente, para formar barricadas contra o avanço do movimento a áreas estratégicas de Bangkok (como o Parlamento, por exemplo). A resposta dos manifestantes veio em forma de pato de borracha gigante. Inicialmente trazidos à manifestação como uma forma de “piada”, os patos acabaram sendo utilizados como escudo contra os jatos d’água. As imagens começaram a circular nas redes sociais e os patos se tornaram a nova imagem dos protestos, sendo vistos como “heróis”. Entre as imagens dos manifestantes com os patos inflados, também é significativo o estado do objeto após a manifestação (desinflado e roxo pela tinta na água atirada pelos canhões). A organização *Human Rights Watch* observou a utilização de tinta roxa e do químico presente no gás lacrimogêneo na água utilizada pela polícia contra os manifestantes (RATCLIFFE, 2020).

Imagem 4 – Manifestantes utilizando patos de borracha em manifestação no dia 27 de novembro de 2020, em Bangcoc



Fonte: Bhardwaj (2020).

As imagens do protesto circulam por todas as redes sociais e chamam a atenção mundial pelo assunto. Desde o início da Primavera Árabe de 2010 é possível notar a importância crescente de redes sociais como o *Facebook*, *Twitter* e *Instagram*, como método de organização e participação popular, especialmente entre os jovens e trabalhadores. Na Tailândia não é diferente. O uso das redes sociais foi a principal ferramenta de organização entre os jovens e serviu de conexão com outros jovens organizados ao redor do mundo. *Hashtags* levantadas no *Twitter* propagam informações a respeito dos horários dos protestos, locais de encontro e dos resultados da manifestação do dia, além de mostrar a violência perpetrada pela polícia e pelas forças armadas. A solidariedade, em esfera mundial, também é notável. No *Twitter*, por exemplo, é fácil encontrar perfis latino-americanos que apoiam a insurgência tailandesa. Ou seja, há uma conexão, uma identificação, com o cenário tailandês de violência e repressão que também afeta em grande escala os países Latino-americanos, em especial a sua classe trabalhadora e estudantil (RATCLIFFE, 2020).

Imagem 5 – Print da hashtag #ThailandProtest2020 levantada no Twitter



Fonte: Pereira (2020a).

Imagem 6 – Perfil de apoio latino-americano aos esforços tailandeses, no Twitter



Fonte: LAFORThailand (2020).

Imagem 7 – print da Hashtag #WhatIsHappeningInThailand, no Twitter



Fonte: Pereira (2020b).

Portanto, podemos concluir que os símbolos utilizados pelos manifestantes tailandeses servem a três propósitos diferentes. Primeiro, como uma identificação contra os poderes tradicionais do país, uma maneira de diferenciar “eles” de “nós”, de mostrar coesão entre o movimento. Assim como os manifestantes de 2014 utilizavam camisas vermelhas em apoio ao primeiro-ministro Shinawatra, os manifestantes apartidários de 2020 encontraram sua identificação no gesto de uma saga famosa internacionalmente. O que nos leva ao segundo propósito: a identificação internacional com a causa e a globalização do movimento. Ao se apropriarem dos três dedos, automaticamente os manifestantes tailandeses se aliaram a todos aqueles

que viram os filmes ou leram os livros dos Jogos Vorazes e concordaram, mesmo que minimamente, com as intenções da protagonista em busca de um sistema mais justo dentro da distopia que vivia. O mesmo acontece na realidade. A simpatia com o movimento tailandês cresce e chama a atenção das tradicionais mídias internacionais (Reuters, BBC, The Guardian, Al Jazeera, The Economist, etc.) a cada dia. Por fim, o último propósito analisado seria o da segurança: os patos de borracha, que inicialmente levavam o teor satírico às manifestações, acabaram se tornando um item de segurança para possibilitar o avanço das caminhadas. Combinados, os símbolos das manifestações tailandesas de 2020 culminaram não só no apoio nacional, mas também no internacional (RATCLIFFE, 2020).

Imagem 8 – Reuters anuncia que Twitter suspende conta ligada à defesa da monarquia tailandesa



Fonte: Reuters (2020).

6 Considerações Finais

Para se aproximar do objetivo de realizar uma análise de conjuntura sobre as expressivas manifestações que aconteceram na Tailândia no ano de 2020, optou-se por partir de um enquadramento analítico associado ao que foi proposto por Pimenta (2016). No caso deste trabalho, o uso do “mosaico de vozes”, como explicado anteriormente, proporciona a obtenção de informações sobre a conjuntura a partir da mídia, porém, carregando o entendimento de que os mais diversos grupos de imprensa não são neutros e possuem suas respectivas agendas, e assim, se relacionam com os fatos, sendo influenciados e influenciando-os. Esse mosaico de vozes que ajuda a construir o entendimento dos processos, dos acontecimentos, dos atores e dos contextos das manifestações tailandesas possui uma segunda função nesta análise: propiciar uma aproximação com a realidade estudada para uma confrontação desta com os conceitos e as categorias propostas na Teoria das Guerras Híbridas, também discutida anteriormente.

A partir dessa metodologia e das informações que foram levantadas, foi possível chegar a conclusões acerca da conjuntura e das teorias que sobre ela versam. As informações e as análises feitas a partir delas mostram que os elementos que, para Korybko (2018), são constituintes de uma revolução colorida estão sim presentes nas manifestações tailandesas: a organização por meio das redes sociais baseada no disparo de mensagens e propagandas, o caráter liberal das reivindicações, a construção de símbolos que proporcionam uma identificação internacional com a causa, a valorização das manifestações nas mídias ocidentais, a falta de um elemento de liderança evidente e o financiamento das ações realizado por ONGs e instituições estadunidenses de caráter liberal estão todos presentes no contexto tailandês.

No entanto, há algo que precisa ser discutido ao aplicar-se a Teoria das Guerras Híbridas, originada a partir do alto grau de generalização e de universalidade. Por se tratar de uma proposição que intenciona investigar uma ação estadunidense que pode ocorrer em qualquer lugar do mundo, é compreensível que a teoria dê enfoque aos elementos estruturais do sistema internacional e às ações que constituem a troca de regime ligadas à atuação dos EUA. Porém, o que a conjuntura tailandesa nos mostra é que existem elementos relacionados ao processo histórico, ao contexto social, ao sistema político, aos traços culturais e ao modelo produtivo

que são específicos de cada local e conjuntura e que, portanto, não podem ser deixadas de lado em uma análise com este enfoque. Sendo assim, chegamos à conclusão de que a insurreição tailandesa de 2020 apresenta, sim, uma falha no modelo da Revolução Colorida. O que se nota, dentro da Teoria de Korybko, é que seu alto grau de generalização e de universalidade são exatamente os fatores que estabelecem limites à sua aplicação, já que não fornecem as ferramentas que permitiriam que uma insurreição popular, ainda que moderna e globalizada, fosse considerada legítima e autônoma.

Entende-se que em contextos desse tipo, o modelo de revolução colorida deve ser estudado e analisado, mas não pode permanecer como o único olhar para a conjuntura. No caso tailandês, por exemplo, o altíssimo grau histórico de instabilidade política e o contexto de insatisfação genuína da população acerca dos governantes, que existe há pelo menos dez anos, seriam deixados de lado caso o objetivo do analista fosse apenas verificar a existência ou não dos elementos constitutivos de um processo colorido de revolução. O modelo de Korybko possui grande valor teórico no contexto internacional atual e já se mostrou funcional em diversas situações, porém, ao analista que deseja aprofundar sua análise e aos atores políticos, que por exemplo, buscam combater as revoluções coloridas e a interferência dos EUA, é fundamental que se ultrapasse os limites que o modelo teórico e seu nível de análise geram. Para quem identifica que existe um projeto de revolução colorida sendo posto em prática na Tailândia e deseja combatê-lo, por exemplo, é necessário trabalhar com os aspectos sociais que ficam de fora da análise.

Além disso, compreende-se que os processos sociais estão sempre em disputa, eles não são dados de início, são passíveis de mudanças, e os seus desfechos são decorrências da correlação de forças que sobre eles tem efeito; nesse sentido, um processo que inicia a partir de uma demanda popular de um povo pode ser disputado e sequestrado por uma revolução colorida; mas o inverso também é possível. No entanto, o que se nota na Tailândia é a continuidade da história de uma sociedade que repetidamente se revolta contra suas Forças de Estado, em busca de melhorias sociais, econômicas e políticas. Dessa maneira, entende-se que as disputas nunca são maniqueístas ou binárias, sendo sempre necessário a análise da sociedade em questão sob diversas lentes e perspectivas.

Between Self-Determination and the Color Revolution: An Analysis of Thai Protests in 2020

Abstract: Based on a discussion between the hypothesis of a Color Revolution and the hypothesis of an organic uprising against the monarchy, this paper aims to analyze whether the Thai protests of 2020 fall within the theoretical model of Color Revolutions, coined by Andrew Korybko. Using the analysis model “Mosaico de Vozes”, by Marília Carolina Pimenta, the international scenario, the historical context, the use of symbols and social networks, in addition to the possible financing of foreign actors, will be analyzed in the development of the article in order to identify the limits and potentialities of the Color Revolution category for the analysis of the conjuncture in international relations.

Keywords: Thailand. Colorful Revolution. Revolution. United States.

Referências

BHARDWAJ, Naina. Thai protesters flood streets with rubber ducks as a symbol of resistance as fears of a coup grow. **Insider**, 28 nov. 2020. Disponível em: <https://www.insider.com/thailand-rubber-duck-protests-grow-amid-coup-fears-2020-11>. Acesso em: 18 mar. 2021.

CARTALUCCI, Anthony. Thai PM right to question protest funding. **The Alt World**, 14 ago. 2020. Disponível em: https://thealtworld.com/anthony_cartalucci/thai-pm-right-to-question-protest-funding. Acesso em: 01 dez. 2020.

EXPLAINER: What's behind Thailand's protests? **Reuters**, 15 out. 2020. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-thailand-protests-reasons-explainer-idUSKBN2700IX>. Acesso em: 01 dez. 2020.

FRONT LINE DEFENDERS. **Arnon Nampa**: HRD & Human Rights Lawyer. 2020. Disponível em: <https://www.frontlinedefenders.org/en/profile/arnon-nampa#:~:text=Arnon%20Nampa%20is%20a%20human,coup%20of%2022%20May%202014>. Acesso em: 30 de nov. 2020.

INSTITUTE FOR POPULATION AND SOCIAL RESEARCH. **Thailandometers**. Disponível em: <http://www.thailandometers.mahidol.ac.th/>. Acesso em: 30 nov. 2020.

KORYBKO, Andrew. **Guerras Híbridas**: das revoluções coloridas aos golpes. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

KUO, Mercy A. Thailand protests at a tipping point. **The Diplomat**, 17 nov. 2020. Disponível em: <https://thediplomat.com/2020/11/thailand-protests-at-a-tipping-point/>. Acesso em: 01 dez. 2020.

KURZ, Jack. **Bangkok, Bangkok, Thailand**. 1 fotografia. 2014. 5200 x 3467 pixels. Disponível em: <https://www.alamy.com/bangkok-bangkok-thailand-6th-apr-2014-red-shirt-supporters-dance-at-image68319259.html>. Acesso em: 18 mar. 2021.

LAFORTTHAILAND. 2020. Disponível em: <https://twitter.com/LAForThailand>. Acesso em: 30 nov. 2020.

LOTT, Diana. Análise aponta soda cáustica em água usada por polícia chilena contra manifestantes. **Folha de S. Paulo**, 16 dez. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/12/analise-aponta-presenca-de-soda-caustica-em-agua-usada-por-policia-chilena.shtml>. Acesso em: 01 dez. 2020.

MCCARGO, Duncan. Southeast Asia's Troubling Elections: Democratic Demolition in Thailand. **Journal of Democracy**, Maryland (EUA), v. 30, n. 4, p. 119–133, out. 2019. Disponível em: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/democratic-demolition-in-thailand/>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MEET Anon Nampa, the Thai Lawyer who is one of the driving forces behind youth protests. **South China Morning Post**, 17 ago. 2020. Disponível em: <https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/3097710/meet-anon-nampa-thai-lawyer-who-one-driving-forces-behind>. Acesso em: 01 dez. 2020.

MONTESANO, Michael J.; CHONG, Terence; HENG, Mark. **After the Coup**: The National Council for Peace and Order Era and the Future of Thailand. Cingapura: ISEAD - Yusof Ishak Institute, 2019.

NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY (NED). Learn About Where We Work. 2020. Disponível em: <https://www.ned.org/apply-for-grant/en/>. Acesso em: 01 dez. 2020.

OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY (OEC). **Thailand**. 2021. Disponível em: <https://oec.world/en/profile/country/tha>. Acesso em: 06 maio. 2021.

PEREIRA, Júlia Silveira. 2020a. Imagem autoral em 30 nov. 2020.

PEREIRA, Júlia Silveira. 2020b. Imagem autoral em 30 nov. 2020.

PIMENTA, Marília Carolina B. S. Do oráculo ao mosaico de vozes: elementos-chave para a compreensão do cenário pós-conflito colombiano. *In*: AYERBE, Luis Fernando. **Análise de Conjuntura em Relações Internacionais**: abordagens e processos. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016. p. 201-228.

PROFILE: Thailand's reds and yellows. **BBC News**, 13 jul. 2012. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-13294268>. Acesso em: 01 dez. 2020.

RATCLIFFE, Rebecca. Giant rubber ducks become symbol of Thai pro-democracy rallies. **The Guardian**, 20 nov. 2020. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2020/nov/20/giant-rubber-ducks-become-symbol-of-thai-pro-democracy-rallies>. Acesso em: 01 dez. 2020.

REUTERS. 2020. Disponível em: <https://twitter.com/Reuters/status/1333332439016632320>. Acesso em: 01 dez. 2020.

RUIZ-RAMAS, Rubén; SANZ, Jesús. Charles Tilly's Concept of Revolution and the "Color Revolutions". *In*: FUNES, María J. (ed.). **Regarding Tilly: Conflict, Power, and Collective**. Lanham: University Press Of America, Inc, 2016. p. 135-157.

SACHS, Jeffrey. The IMF and the Asian flu. **The American Prospect**, Online, v. 5, n. 37, p. 16-21, mar.-abr. 1998. Disponível em: https://www.earth.columbia.edu/sitefiles/file/Sachs%20Writing/1998/AmericanProspect_1998_TheIMFand-theAsianFlu_March-April1998.pdf. Acesso em: 01 dez. 2020.

SANTIAGO, Claudia; MORAES, Reginaldo. **Como fazer Análise de Conjuntura**. Brasília: CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação, 2014. Disponível em: https://www.cnte.org.br/images/stories/esforce/pdf/programa-formacao_eixo02_fasciculo03_analiseconjuntura.pdf. Acesso em: 16 mar. 2021.

SHERWELL, Philip. Hunger for change as Thai youth shows three fingers to old guard. **The Times**, 23 ago. 2020. Disponível em: <https://www.thetimes.co.uk/article/hunger-for-change-as-thai-youth-shows-three-fingers-to-old-guard-20kz-fjm0n>. Acesso em: 18 mar. 2021.

STRANGIO, Sebastian. **In the Dragon's Shadow**: Southeast Asia in the Chinese Century. Londres: Yale University Press, 2020.

THAI protests: lawyer Anon Nampa to be jailed over bail breach. **BBC News**, 03 set. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-54013796>. Acesso em: 01 dez. 2020.

THAILAND protests: Thousands join huge rally demanding reforms. **BBC News**, 19 set. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-54217284>. Acesso em: 18 mar. 2021.

THAILAND REVIVES LAW banning criticism of king in bid to curb protests. **BBC News**, 25 nov. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-55062397>. Acesso em: 01 dez. 2020.

THAILAND REVIVES LESE majesty ahead of rally over royal fortune. **Aljazeera**, 25 nov. 2020. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2020/11/25/thailand-revives-royal-insult-law-as-mass-rallies-planned>. Acesso em: 01 dez. 2020

THE STORY behind Thailand's Hunger Games protest salute. **The Japan Times**, 15 out. 2020. Disponível em: <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/10/15/asia-pacific/thailand-three-fingered-salute/>. Acesso em: 01 dez. 2020.

UNGPAKORN, Giles Ji. The return of Thailand's democracy movement. **Jacobin**, 26 nov. 2020. Disponível em: <https://www.jacobinmag.com/2020/11/thailand-protests-democracy-prayut>. Acesso em: 01 dez. 2020.

VIERNES, Noah. Drones, Cinema, and Protest in Thailand. In: MCGARRY, Aldan *et al.* (eds.). **The Aesthetics of Global Protest**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2020, p. 171-190.

WESTAD, Odd Arne. Introduction: From war to peace to war in Indochina. In: WESTAD, Odd Arne; QUINN-JUDGE, Sophie (eds.). **The Third Indochina War: Conflict between China, Vietnam and Cambodia, 1972–79**. Abingdon: Routledge, 2006.

ZHANG, Xiaoming. **Deng Xiaoping's Long War**. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2015.

A África do Kiswahili: Um Estudo sobre a Influência Política da Linguagem

Catharina Martins Nobre¹

Resumo: Quando a comunicação se faz necessária em relações internacionais, interpessoais ou em relações políticas em geral, porém as partes não partilham da mesma cultura, etnia ou há a necessidade de um ambiente neutro, a língua franca torna-se parte indissociável das interações e do processo em si. Em um continente tão cultural e etnicamente diversificado, com milhares de línguas sendo faladas, a existência de uma língua franca, como o *Kiswahili*, que possa propiciar relações não apenas em suas situações econômicas, mas também políticas, não deve ser invisibilizada como fator para a comunicação e a paz no sistema. Diante deste contexto, este artigo propõe-se a demonstrar a importância da língua franca *Kiswahili* para a integração e para as relações políticas no continente africano, principalmente em suas regiões Leste e Central.

Palavras-chave: Kiswahili. Língua Franca. Tanzânia. África.

¹ Graduada em Relações Internacionais pela Universidade de Vila Velha (ES). E-mail: catharinamnobre@gmail.com.

1 Introdução

Língua nativa africana existente desde o século X, o *Kiswahili* passou a assumir papel de língua internacional, com abrangência territorial, ideológica e demográfica significativa dentro do território africano, assim destacando-se dentre milhares de outras (MUKUTHURIA, 2006). Essa língua hoje passa a ser ainda mais utilizada com os adventos da globalização, representando fortemente o continente, a cultura e a história africanas, e integrando também a própria África a partir destes (HABWE, 2009).

Mesmo tendo pouca abrangência quando analisada como língua materna, o idioma se disseminou com força e impacto, principalmente no Leste Africano, tendo falantes não apenas na Tanzânia, Quênia e Ruanda, onde é uma das línguas oficiais, mas também presente em outros países como Burundi e República Democrática do Congo. Dessa forma, o *Kiswahili* se tornou a língua utilizada em contextos interétnicos e interculturais, sendo um denominador comum que possibilita a comunicação (MARSHALL, 2015).

Muitos estudiosos críticos dos processos de colonização e descolonização levantam a utilização de línguas como uma importante ferramenta para lembrar das identidades e das culturas de nações que sofreram tentativas de apagamento pelos colonizadores. Esse processo de utilização da língua como ferramenta acontece por meio de literatura escrita na língua ou pela expansão do uso desta língua em atividades cotidianas (MARSHALL, 2015).

Em uma região ou continente cuja história é perpassada pela exploração, pela colonização, por conflitos, pela independência, pela influência étnica e pela resistência à ocidentalização, um ponto em comum a se pensar é como a língua tem potencial de unir nações. A língua, neste contexto, é capaz de inspirar, motivar e organizar as pessoas em direção a um mesmo objetivo, favorecendo a comunicação entre elas e tornando a diplomacia em uma alternativa plausível para se manter a paz e alcançar interesses, bem como alavancar seu desenvolvimento e fortalecer a soberania de seu país.

Diante deste contexto, a língua é tida como um fator fundamental a ser discutido e analisado. Assim, este artigo procura responder a seguinte pergunta:

qual é a importância da língua *Kiswahili*, ao se observar, principalmente, o impacto do idioma na história da Tanzânia – e por conseguinte de outras línguas francas em outros contextos – para as dinâmicas políticas e sociais entre os países e as pessoas no continente africano?

Alguns passos necessários para se alcançar tal objetivo serão abordados ao longo do texto. Primeiro, na seção 1 (um), busca-se explicar o conceito e a importância de línguas francas para as dinâmicas internacionais no sistema, utilizando exemplos de outras línguas em distintas regiões, mas sempre com maior foco na língua *Kiswahili* e em como esta se encaixa como tal. Em seguida, na segunda seção, demonstrar-se-á a importância política do idioma *Kiswahili* e a sua relevância no continente, por meio da sua história em países que a utilizam, sua disseminação no continente e exemplos de casos em que esta foi relevante para a construção social, cultural ou política do continente africano, com um foco especial em sua participação e papel na história da Tanzânia, na qual a presença do idioma em questão é clara em vários dos momentos marcantes da nação e assim bastante interessante de se analisar.

É importante ressaltar que, até mesmo dentro do ambiente acadêmico de pesquisa, ainda é muito pouco disseminado o conhecimento sobre o continente africano, suas línguas, suas sociedades e suas culturas, principalmente quando comparadas com o conhecimento sobre o Ocidente. A língua *Kiswahili*, suas nuances e seus papéis dentro do continente, está incluída nessa lacuna de conhecimento.

Além disso, o próprio papel da linguagem pode ser com frequência esquecido pelo internacionalista, por ser um fator tão presente que pode passar despercebido. No entanto, a linguagem pode participar e deve ser percebida como um grande diferencial em dinâmicas entre pessoas e países, principalmente quando se trata de uma língua franca, utilizada quando existe a necessidade de entendimento entre partes vindas de diferentes regiões, com diferentes *backgrounds*, culturas e contextos (GIMENEZ *et al.*, 2015).

Esse diferencial, caso bem explorado e estudado, pode ser uma ferramenta interessantíssima dentro do sistema internacional. Afinal, a comunicação feita através do uso de línguas francas, empregada como alternativa para influência política em regiões ao invés do uso da força, na forma de medidas culturais, diplomáticas,

entre outras, pode levar a uma mais provável possibilidade da paz na resolução de conflitos de interesses.

2 O Idioma *Kiswahili* como Língua Franca

Antes de se abordar e tratar da língua *Kiswahili* e suas influências dentro do continente, faz-se necessário demonstrar seu estabelecimento como língua franca e sua participação nas dinâmicas entre países, pessoas e culturas. Entretanto, para isso, primeiro surge o seguinte questionamento: o que é uma língua franca e qual é o seu papel dentro da sociedade?

Um dos exemplos mais conhecidos de língua franca é o inglês (ILF - Inglês como Língua Franca), que assume este papel ao se caracterizar como uma língua utilizada com muita frequência em conversas, negociações, ou situações públicas, quando as pessoas não falam a língua de origem uma da outra ou a de seu público. O inglês possui, inclusive, um maior número de falantes que a utilizam secundariamente do que aqueles que o têm como sua língua materna ao redor do mundo (GIMENEZ *et al.*, 2015).

Sendo assim, pode-se argumentar que a necessidade de uma língua franca surge a partir de situações e cenários interculturais, objetos de estudo claros das Relações Internacionais, em que se faz imprescindível a comunicação entre partes que conseguem estabelecer o diálogo necessário utilizando esta ferramenta, seja na forma escrita ou na falada. Dessa forma, a língua franca se faz presente em âmbitos diversos, desde a conversa privada e cotidiana, até negociações comerciais entre exportador e importadores ou mesmo em cúpulas de organizações internacionais (GIMENEZ *et al.*, 2015).

Nesse sentido, o *Kiswahili* se originou como uma língua nativa na costa do leste africano e, desde o seu surgimento, espalhou-se rapidamente entre as populações dos mais diversos países dentro do continente africano. Estabeleceu-se como uma língua franca desde muito cedo, datando como tal mesmo antes da colonização da região, sendo até mesmo utilizada por missionários cristãos em suas viagens ao continente (PETZELL, 2012).

A língua passou a ocupar o status de língua franca de forma mais distinta, sendo utilizada para além de conversas, de negociações e do comércio entre indivíduos,

a partir do século XX, com a realização do Comitê de Língua realizado em 1930 na Tanzânia, que pretendia desenvolver o potencial da língua. Outro momento, foi quando os movimentos de independência no país começaram a se estabelecer, e, neste, a língua foi utilizada na união da população em prol de tal objetivo, não sendo necessária a tradução, já que todos a conheciam tão bem (PETZELL, 2012).

Mais recentemente, a língua foi adotada como um dos idiomas oficiais da União Africana, bloco regional de escopo continental, formado por 55 estados-nação do continente africano, criado para unificar os esforços rumo ao desenvolvimento e eliminação de traços ainda restantes da colonização sofrida pelos países membros, visando garantir a soberania destes. Dentre as línguas oficiais utilizadas nas reuniões e documentos do bloco, a *Kiswahili* possui o status de única língua de matriz africana diretamente nomeada como língua oficial em meio ao Árabe, o Inglês, o Francês, o Português e o Espanhol (AFRICAN UNION, 2021).

Até mesmo os colonizadores utilizaram o *Kiswahili* como língua franca, conforme explica Marshall (2015) em sua dissertação de mestrado: *Kiswahili and decolonization: The Inter-Territorial Language Committee and successor organizations, 1930-1970*. Em sua pesquisa, o autor pontua o papel da língua durante a época, ressaltando que, após uma das grandes rebeliões indígenas Maji Maji (1905-1907), os colonizadores alemães perceberam que o idioma *Kiswahili* seria um fator unificador para aquele povo, fazendo com que a escolha mais sensata fosse a promoção deste idioma por parte dos alemães, para que fosse possível assumir o controle da situação. Assim, a administração alemã na região passou a usar cada vez mais a língua, tanto em seus atos institucionais quanto na educação, e, dessa forma, aumentou a relevância do idioma na região, o que concedeu à língua ainda mais o *status* de língua franca (MARSHALL, 2015).

Faz-se importante pontuar que, quando se trata do continente e dos países africanos, a necessidade da língua não reside apenas na facilitação das relações entre as nações, mas também dentro dos próprios territórios nacionais. Em um país como a Tanzânia, por exemplo, onde o *Kiswahili* é uma das línguas oficiais, mas que também possui outras mais de 160 línguas sendo faladas em seu território, a escolha da língua oficial é extremamente vital para o entendimento de todos, para

o reconhecimento da população e para a comunicação entre os líderes do país, das tribos, e entre o povo em si (PETZELL, 2012).

Um ponto interessante a se tratar é que, como língua franca, o *Kiswahili* não apenas servia para momentos de comunicação, de comércio ou de organização popular, como nas rebeliões e movimentos antes citados. Na região do Leste Africano, a língua passou a ser também uma inspiração e uma motivação nacionalista em comum entre vários países, como Quênia e Ruanda, e, assim, ganhou força cultural e significativa simbologia para além da sua capacidade de comunicação (MARSHALL, 2015).

Neste sentido, a língua foi uma grande ferramenta para a população em momentos de rebeldia contra seus colonizadores, sendo utilizada até mesmo em rebeliões e guerras de independência. Alguns exemplos são seu uso dentro da *Tanganyika African Association* (TAA), primeira grande organização nacionalista dentro do continente, e, em seguida, na *Tanganyika Africa National Union* (TANU), sua sucessora, bem como em Zanzibar e no Quênia, ambos grandes atores também na disseminação e construção do *Kiswahili* como língua franca entre países na busca pela independência (MARSHALL, 2015).

Em seu artigo sobre o papel da língua no desenvolvimento do leste africano, Mukuthuria (2006), ressalta o uso do *Kiswahili* como língua franca e sua abrangência territorial. O autor destaca sua influência ao dizer que a língua é utilizada em toda a região do Leste e Centro africanos, o que colabora com a alfabetização e com o comércio, possibilitando um sentimento de união e uma comunicação mais ampla entre todas as pessoas, além de outros muitos papéis. Tal perspectiva também é levantada por Habwe (2009):

Além dos negócios, existiram vários grupos linguísticos que tinham dependências uns aos outros. Entretanto, estes eram separados por limites políticos. Kiswahili se torna um meio de reconstruí-los como um só. A língua também ajuda a minimizar os conflitos nas fronteiras na região do Leste Africano. Tal fato acontece porque o repertório da língua, comum a todos, os ajuda a ver uns aos outros como pessoas pertencentes de uma mesma grande e dividida região, mas que é unida linguisticamente (HABWE, 2009, p. 3, tradução nossa).²

2 No original: “Besides the trade, we have many similar linguistic groups that have an attachment to one another. However, they are separated by political boundaries. Kiswahili becomes a means of re-forging them as one. The language also helps minimize border conflicts in the East African region. It does so because the language repertoire

É perceptível, portanto, a presença do idioma em vários âmbitos e papéis dentro do território, como, por exemplo, nas relações de comércio e de imigração entre fronteiras e nas relações políticas que datam desde a época colonial. A língua também está presente na música, na literatura tradicional, no ambiente de trabalho de muitos, além de ser ministrada em escolas, utilizada na mídia e em questões burocráticas (HABWE, 2009).

Embora seja língua materna apenas no Quênia e na Tanzânia, tendo assim poucos falantes nativos da língua, o *Kiswahili* espalha-se para o Burundi, para Ruanda, para a Uganda, para a República Democrática do Congo, dentre outros países, trazendo para si milhões de falantes nos dias de hoje (PETZELL, 2012). Por este motivo o *Kiswahili* passa a ser utilizado por estes em suas relações internacionais, em momentos de diversidade cultural e étnica, tanto a nível interpessoal quanto governamental, conforme demonstrado.

Valendo-se de um desejo mútuo dentre os países da região de desenvolver o Leste Africano, seja social, política ou economicamente, é possível perceber que as atividades políticas aplicadas ali tinham como característica a necessidade de um entendimento entre os atores para a realização de negociações, conversas e ações conjuntas. Neste ponto, como afirma Petzell (2012), em seu artigo “*The Role of Kiswahili in the Integration of East Africa*”, a língua *Kiswahili* funciona como facilitador e um agente de reforço para as relações que se seguem, marcando bem seu papel como língua franca no continente.

3 A Tanzânia do *Kiswahili*

Para melhor demonstrar a importância do idioma *Kiswahili* para o desenvolvimento e para a política no continente africano, poderia-se escolher qualquer um dentre os vários países que têm falantes da língua, seja como idioma principal ou secundário, já que todos foram, alguns mais e outros menos, mas todos de alguma forma, impactados por ela. No entanto, a relação da Tanzânia com a língua pode ser considerada especial, uma vez que o *Kiswahili* foi parte fundamental na criação do país e no fortalecimento de sua cultura (CHEBET-CHOGE, 2012).

common to all helps them to view themselves as a people belonging to one large divided but linguistically united region” (HABWE, 2009, p. 3).

Desde a época colonial, com a criação da TANU, anteriormente citada, o então presidente, Nyerere, percebeu no *Kiswahili* a possibilidade da união do país e da criação de uma força única pela liberdade da nação em meio a tanta diversidade política, que depois é expandida também para Zanzibar. Fato interessante é que até mesmo o discurso de independência proclamado por Nyerere foi feito em *Kiswahili*, representando a importância da língua para a nação desde o início de sua história livre. Além disso, o presidente se autointitulava promotor da língua, responsabilizando-se de torná-la mais utilizada entre as pessoas e as instituições africanas (CHEBET-CHOGE, 2012).

Tal processo foi especial e único na história como se conhece hoje, perpassando a construção cultural e identitária daquele povo como é conhecida e entendida atualmente. Era esperado que o idioma fosse escolhido como língua oficial do país, por ser falado de forma tão disseminada e por estar sendo utilizado como língua franca desde bem antes deste processo (CHEBET-CHOGE, 2012).

Porém a utilização do *Kiswahili* como força motriz e unificadora de esforços em prol do fim da exploração neocolonialista e rumo a uma política socialista como era a pretendida pela TANU não havia sido feita desta forma antes em outros lugares (NJUBI, 2009). Sua utilização era mais do que uma parte da dinâmica ou estratégia política, era na verdade uma forma de mobilizar a população por meio da criação de uma nova identidade, como bem apresenta Petzell:

O *status* de Swahili foi ainda mais fortalecido quando a TANU (Tanganyika African National Union) foi formada em 1954 e passou a usar a língua para mobilizar o povo na luta pela independência. Como um número tão grande de pessoas já entendia a língua, essa passou a ser uma força unificadora (PETZELL, 2012, p. 138, tradução nossa).³

Tal perspectiva de utilização de fatores culturais que partem do povo para a construção de identidades e, até mesmo, de uma própria nação é bastante abordada por Benedict Anderson (2006) em seu livro *Imagined Communities*, e a discussão aqui se encaixa perfeitamente. O autor, ao longo de sua obra, ressalta como a linguagem utilizada por um povo é um dos fatores mais importantes para a construção da

³ No original: “The status of Swahili was further strengthened when TANU (Tanganyika African National Union) was formed in 1954 and began using the language to mobilise the people in the struggle for independence. Since such a large number of people already understood the language, it came to be a unifying force” (PETZELL, 2012, p. 138).

nação, já que por meio desta são criadas noções e entendimentos, e, através dessas noções, o próprio povo é construído dali em diante (ANDERSON, 2006).

Para Anderson (2006), a língua é um elemento cultural que une o povo em um entendimento comum, em uma identidade comum, gerando sentimentos de pertencimento e de fraternidade – estes sentimentos, assim, levam o povo a ter vontade de lutar pelo seu país, pela sua nação, de defendê-la e reconhecê-la. Tal visão de Anderson é especialmente visível no contexto da Tanzânia para com o *Kiswahili*, e torna mais claro o entendimento dos processos que se seguem (ANDERSON, 2006).

Em sua dissertação, Bastos (2018) destaca uma interessante nuance das dinâmicas do idioma para a mobilização do povo tanzaniano que em muito lembra as afirmações de Anderson (2006). Levantando-se a discussão da apropriação da língua, o autor ressalta que seu uso não foi limitado a uma instrumentação ou simplesmente focada em neutralidade para comunicações que precisariam ser feitas – o *Kiswahili* assumiu um papel tão forte que passou a ser um dos elementos basilares do próprio entendimento do nacional tanzaniano, trazendo consigo um peso cultural que incluía até mesmo elementos de orgulho pela negritude tanzaniana (BASTOS, 2018).

Assim, a luta pela liberdade e pelo fim do neocolonialismo no território da Tanzânia passa a ser uma luta que não se resume apenas em seu objetivo de libertação econômica e pelo fim da exploração de seus recursos, mas também se apresenta como uma luta cultural, de reencontro com as raízes e com o orgulho africano. Tal fato acontece graças ao uso de uma língua de matriz africana que era compartilhada por aquela população dominada (NJUBI, 2009).

Pode-se até mesmo afirmar que, nesta missão de libertar-se das amarras coloniais referentes a sua cultura e seu modo de viver, a Tanzânia foi mais bem sucedida do que outros países africanos de sua região (NJUBI, 2009). Com tal visão e espírito espalhados pelo povo, os futuros líderes do país puderam implementar diversas medidas que fortaleceram a língua, como a utilização da mesma na literatura, mídia impressa (75% de toda era feita em *Kiswahili* até 2010) e televisiva (CHEBET-CHOGE, 2012).

Faz-se imprescindível ressaltar, entretanto, que estes não são os únicos fatores pelos quais o *Kiswahili* alcançou seu nível de importância, ao ponto de ser escolhido como a língua nacional da atual Tanzânia em meio a tantas outras. Vários foram os fatores que a transformaram no que é hoje, datando desde antes da época colonial do país e dos outros ao seu redor (MULOKOZI, 2004).

O próprio fato da língua ter sido tão importante dentro da Tanzânia foi um fator impulsionador da mesma como língua franca. Além dos motivos citados no tópico anterior, como o uso da língua pelos colonizadores para o melhor controle da população e, em seguida, seu uso pelos movimentos de independência, a anexação e implementação da língua em Zanzibar, considerada capital comercial do leste africano, é um dos mais importantes a serem levantados (MULOKOZI, 2004).

Ainda com toda a inclusão do idioma no processo e na história do país, Nyerere não se mostrou satisfeito e deu um passo além, implementando diversas medidas políticas para a implementação da língua nas instituições das Repúblicas Unidas da Tanzânia. Começando pela sua adoção como língua nacional em 1962 e língua oficial do governo em 1967 (MULOKOZI, 2004).

Em 1967, desejando que se utilizasse cada vez mais o idioma, Nyerere criou uma política pela qual fábricas foram construídas e implementadas nas regiões em que existiam vilas de diferentes *backgrounds* linguísticos. Seguindo-se em 1968, com suas políticas de educação para a independência, o mesmo tornou o *Kiswahili* a única língua da educação primária no país e exigiu a tradução de todos os documentos, formulários e designações para a língua (MULOKOZI, 2004).

Vale ressaltar também que, ao longo dos anos, a identificação do país com a língua em questão foi tão forte que o *Kiswahili* passou a ser uma das partes indissociáveis do nacionalismo na Tanzânia. O idioma, então, vem a ser considerado um dos fatores que tornam uma pessoa parte deste país e uma característica para o reconhecimento uns dos outros entre a população (PETZELL, 2012).

Assim, sopesando-se todos esses fatores e a criação de vários ministérios e instituições no país para garantir o sucesso de tais políticas, pode-se perceber que o *Kiswahili* foi parte indissociável do processo de criação da Tanzânia como a conhecemos hoje. É possível ainda perceber que o seu papel como língua franca foi essencial para a integração daquele povo e para seu desenvolvimento político,

perpassando suas instituições e programas e alcançando assim também suas vidas pessoais (MULOKOZI, 2004).

Portanto, o *Kiswahili* desempenha um papel não apenas de importância para as relações externas do país, como seria de se esperar de uma língua franca, mas também para o próprio fortalecimento da identidade local, para o nacionalismo que ali existe e para a construção da nação. Desta forma, a nação e até mesmo o próprio continente em que se insere podem passar a ser vistos mais positivamente pelo resto do Sistema Internacional a partir da expansão do uso e da influência de sua língua (MULOKOZI, 2004).

4 Considerações Finais

Ao se estudar o sistema internacional, as relações entre indivíduos, empresas e países trazem à tona as diferenças intrínsecas a estes, que passam a ser, então, fatores indissociáveis dos processos e dinâmicas que vêm acontecendo com mais e mais frequência com os adventos da globalização. Tornar o diálogo entre tais diferenças – sejam elas culturais, econômicas, étnicas, religiosas, sociais ou políticas – possível e, portanto, tornar também as próprias relações possíveis, é o papel das línguas francas (GIMENEZ *et al.*, 2015).

Embora menos conhecida como tal no ocidente, a língua *Kiswahili* desempenha o papel de língua franca em seu continente há muito tempo. Sua presença data desde antes do século X, ultrapassando as fronteiras entre vários países, tribos e pessoas e perpassando momentos históricos (MUKUTHURIA, 2006).

Conforme demonstrado neste artigo, o *Kiswahili* como língua unificadora da região do Leste Africano foi fator fundamental para o desenvolvimento e os acontecimentos no continente, principalmente aqueles relacionados às realizações políticas. Para a Tanzânia, o idioma foi tão imprescindível que participou de todos os momentos desde sua colonização, seus movimentos pela liberdade e independência e as suas políticas a partir de seu estabelecimento como república (MULOKOZI, 2004).

Quando se discute o poder político nesse caso, a abordagem não é militar, de *hard power* e coerção, mas sim de influência, através do *soft power* realizado por nações ou grupos uns sobre os outros. Segundo Nye (2004), “poder” é conseguir

fazer com que o outro faça aquilo que você deseja que ele faça, seja por convencimento, influência ou coerção.

O chamado *soft power*, então, apresentado por Nye, procura fazer com que, a nível interno, as pessoas tenham as tendências e preferências que o líder gostaria que tivessem, sem precisar coagi-las para tal, e a nível externo, que se alcance os objetivos sem se aplicar o uso da força. Tal feito é realizado através de atração por valores compartilhados, pela diplomacia e pela ideia de trabalhar em conjunto para alcançar melhores resultados (NYE, 2004).

Trazendo tal análise de volta para a história da Tanzânia, por exemplo, o *soft power* realizado ao utilizar a língua *Kiswahili* fica evidente e perceptível. Ao perceber a necessidade de uma luta por liberdade e independência, Nyerere utiliza-se de algo que o povo tem em comum, sua língua, e a fortalece como símbolo dos ideais, dos valores e do estilo de vida africanos para que todos, juntos, lutem pela liberdade (NJUBI, 2009).

Assim, pode-se afirmar que a língua *Kiswahili* foi sim para o país um mecanismo político extremamente importante de influência do poder para a movimentação da população contra o neocolonialismo que ali se assentava. Foi ainda posicionada como uma ferramenta contra o imperialismo, e foi através desta que se pôde alcançar os resultados desejados da forma como foram alcançados. Vale aqui também relembrar a abordagem feita por Anderson (2006) quando ressalta que a língua falada em um país, assim como outros fatores culturais do povo que ali existe, são fatores importantíssimos para a construção da identidade da própria nação, para seu entendimento como povo e até mesmo para a defesa do próprio país (ANDERSON, 2006).

Seguindo este mesmo entendimento, uma nação, sendo entendida como uma comunidade imaginada pelo seu povo, que vem a ser colonizada ou dominada por outros povos, pode deixar de sê-lo através da imposição da cultura de outros povos sobre o seu – processo que foi visto em vários países ao longo da história do Sistema Internacional (ANDERSON, 2006). O que acontece na Tanzânia, portanto, é um movimento de fortalecimento, por meio desta cultura, de um povo que possui uma ligação forte em si mesmo apesar de diferenças e que por meio

da língua recusa-se a deixar a sua nação deixar de ser aquilo que construíram ou passar a ser algo construído por outros povos.

Tais efeitos, aliados à utilização da língua, não são limitados ao território da Tanzânia. Vários países da região do Leste Africano aderem ao idioma que tem participação de destaque para seu comércio, para sua integração e para as negociações políticas entre os países, incluindo-se Quênia e Ruanda, assim também em outras regiões do continente africano como um todo, como em Moçambique, no Zimbabwe, na África do Sul, na Angola, entre outros (CHEBET-CHOGE, 2012).

A língua *Kiswahili* foi parte inclusive de movimentos de libertação no Congo, quando facilitou a relação revolucionária com Cuba e a Argentina, com liderança de Che Guevara, comunicando-se por meio do idioma com um tradutor na época em 1965. Foi ainda instrumento no auxílio de Uganda ao Quênia nos anos 50 e na tomada de Zanzibar para o continente africano, todos atos com influência e importância política notórias para seus respectivos países. E esses são apenas alguns exemplos dentre muitos (CHEBET-CHOGE, 2012).

O *Kiswahili* segue como forte símbolo da unificação na África, apesar de existirem também críticas quanto à possível perda de idiomas menos falados por meio da disseminação deste. Quando em frente aos conflitos da Guerra Fria, foi na língua que foram proferidas as frases que muito impactaram a região em sua relação com o conflito de ambos os lados, de não conformidade, insatisfação e consideração entre os próprios africanos como a única verdadeira resposta política boa para tal situação. “*Ndovu (wawili) wanapopigana, nyasi ndizo ziумiazo*” (quando os elefantes lutam, a grama é quem sofre) demonstrava sua insatisfação com as consequências do conflito para eles, e “*ndovu (wawili) wanapojamiana/wanapofanya mapenzi, nyasi huzidi kuumia*” (quando os elefantes fazem amor, a grama também sofre), sua certeza de que de qualquer forma, nenhum dos dois lados intenta em beneficiar a África, apenas os seus próprios interesses (CHEBET-CHOGE, 2012).

Além disso, atualmente, em que os efeitos da diáspora de pessoas das mais diferentes nacionalidades do continente africano têm suas consequências ainda mais visíveis em forma de preconceito ao redor do globo e muitas vezes até de esquecimento por parte dos descendentes de suas origens e de suas tradições culturais, muitos têm se debruçado sobre o aprendizado de línguas de matriz africana para

se reconectar com o país de seus antepassados e, assim, fortalecer seu sentimento de pertencimento, sua identidade, mesmo sem necessariamente retornar à África e aos seus respectivos países. Este movimento de pan-africanismo também pode ser analisado como um movimento político, e é mais um ponto em que se encontra a presença do *Kiswahili* para o fortalecimento da presença africana no mundo (CHEBET-CHOGE, 2012).

Conclui-se, portanto, que o *Kiswahili* foi e é parte importante do desenvolvimento e das políticas existentes no território africano e dos povos africanos como um todo, seja onde estiverem no novo contexto mundial, que este serviu como fonte unificadora de seu povo e que a partir deste os ideais africanos puderam ter de volta o destaque que era seu antes de ser tomado em seu próprio território. Foi um instrumento pelo qual os africanos reconquistaram sua independência econômica, política e cultural, iniciando assim, também, um movimento de expansão ao resto do mundo (CHEBET-CHOGE, 2012).

Kiswahili's Africa: A Study about Language's Political Influence

Abstract: When communication is needed in international, interpersonal or political relations, but the parts in the dialogue do not share the same culture, ethnicity or are in need of a neutral environment, the so-called *lingua franca* becomes an indissociable part of the process. In a continent so culturally and ethnically diverse, with thousands of languages being spoken, which for so long was under the western domination, the existence of a *lingua franca* between nations, populations and people, as is *Kiswahili*, that is able to make possible relationships not only in economical situations but also in political ones, should not be overlooked as a factor for communication and peace in the system. In said context, this article aims, through qualitative exploratory research, to demonstrate the importance of the *lingua franca Kiswahili* for the integration and the political relations in the African continent, especially in its Eastern and Central regions.

Keywords: Kiswahili. Lingua Franca. Tanzania. Africa.

Referências

AFRICAN UNION. **About the African Union**. 2021. Disponível em: <https://au.int/en/overview>. Acesso em: 13 maio 2021.

ANDERSON, Benedict. **Imagined Communities**. New York: Verso, 2006.

BASTOS, Felipe Barradas Correia Castro. **Políticas de Língua e Movimentos Nacionalistas**: Campos de Interação Histórica entre Tanzânia e Moçambique (1961-1969). Orientador: Omar Ribeiro Thomaz. 2018. 255 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de História, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/331888/1/Bastos_FelipeBarradasCorreiaCastro_M.pdf. Acesso em: 10 maio 2021.

CHEBET-CHOGE, Susan. Fifty Years of Kiswahili in Regional and International Development. **Journal of Pan African Studies**, Fresno, v. 4, n. 10, p. 172-203, jan. 2012. Disponível em: <http://jpanafrican.org/docs/vol4no10/4.10FiftyYears.df>. Acesso em: 10 out. 2019.

GIMENEZ, Telma *et al.* Inglês como língua franca: desenvolvimentos recentes. **Revista Brasileira de Linguística Aplicada**, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, p. 593-619, jul.-set. 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3398/339842232004.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2019.

HABWE, John. Role of Kiswahili in the Integration of East Africa. **Journal of Pan African Studies**, Fresno, v. 2, n. 8, p. 2-10, mar. 2009. Disponível em: http://www.jpanafrican.org/docs/vol2no8/2.8_RoleOfKiswahiliInTheIntegration.pdf. Acesso em: 15 set. 2019.

MARSHALL, Andrew Tyler. **Kiswahili and decolonization**: The Inter-Territorial Language Committee and successor organizations, 1930-1970. Orientador: Doutor James H. Mittelman. 2015. 137 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – School of International Service, American University, Washington D.C., 2015. Disponível em: <https://search.proquest.com/openview/b5c54553162acd-f593e0cc173c659af1/1?pq-origsite=gscholar&cbl=18750&diss=y>. Acesso em: 15 set. 2019.

MUKUTHURIA, Mwenda. Kiswahili and Its Expanding Roles of Development in East African Cooperation: A Case of Uganda. **Nordic Journal of African Studies**, Helsinki, v. 15, n. 2, p. 154-165, 2006. Disponível em: <http://www.njas.helsinki.fi/pdf-files/vol15num2/mukuthuria.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2019.

MULOKOZI, Mugyabuso M. **Kiswahili as a National and International Language**. H-Net Humanities and Social Sciences Online, 19 fev. 2004. Disponível em: <https://www.abibitumi.com/wp-content/uploads/ppMigration/30354--782-kiswahili.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.

NJUBI, Francis N. Remapping Kiswahili: A Political Geography of Language, Identity and Africanity. *In*: ARROUS, Michel Ben; KI-ZERBO, Lazare. **African Studies in Geography from Below**. Dakar: Codesria, 2009. p. 105-131. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=4PQK68LNtjC&oi=fnd&pg=PA105&ots=V_jxMOD42D&sig=UEbMLSCZg0MvsjchFtZNM6k7m8&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 01 nov. 2019.

NYE, Joseph S. The Benefits of Soft Power. **Harvard Business School**, 02 ago. 2004. Disponível em: <https://hbswk.hbs.edu/archive/the-benefits-of-soft-power>. Acesso em: 01 nov. 2019.

PETZELL, Malin. The Linguistic Situation in Tanzania. **Moderna språk**, Uppsala, v. 106, n. 1, p. 136-144, 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/267840648_The_linguistic_situation_in_Tanzania. Acesso em: 16 jun. 2021.

Avanços e Retrocessos na Última Década da Integração Regional Europeia

Vitor Augusto Larrosa Hatje¹

Resumo: O presente artigo tem como objetivo entender como se dá o declínio da integração europeia desde 2010 até 2020. Três teorias serão abordadas nessa análise histórica: neofuncionalismo, intergovernamentalismo liberal e mudança qualitativa. Esse instrumental analítico diverso aponta e nos faz compreender três eventos centrais nos contratempos recentes da União Europeia: a crise econômica e financeira com o Euro; a crise dos refugiados com o aumento de fluxos migratórios; e a crise institucional com o Brexit. A conclusão é de que os três eventos estão diretamente relacionados a uma insuficiência institucional da União Europeia, que, juntamente de Estados indispostos, origina o declínio hodierno da integração regional.

Palavras-chave: Integração Regional Europeia. Neofuncionalismo. Intergovernamentalismo Liberal. Crise do Euro. Crise dos Refugiados. Brexit.

¹ Graduando do sétimo semestre de Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).
E-mail: vaugustoh@gmail.com.

1 Introdução

Os anos recentes da integração europeia explicitaram um caráter de enfraquecimento do ímpeto integrativo, com reduzida capacidade por parte da União Europeia (UE) de atender a demandas crescentes e variadas. Elas podem ser encapsuladas por três crises: a crise do Euro, com o endividamento excessivo de alguns países da zona do euro; a crise do Espaço de Schengen, com o gargalo na gestão da entrada de refugiados e imigrantes; e a crise do Brexit, com a ascensão do ideal soberanista questionador do processo de integração, resultando na saída de um membro (SCHIMMELFENNIG, 2018c). Como será visto, cada uma dessas crises tem suas peculiaridades que vão resultar em consequências distintas ao futuro do processo integracionista.

Em vista disso, esse artigo visa identificar as causas do declínio do processo de integração europeu, atentando-se para o papel desempenhado pelas crises distinguidas acima. Para se entender o impacto desses eventos na integração europeia, a metodologia será histórica e qualitativa, com revisão das ferramentas analíticas providas por duas teorias tradicionais de integração, o Neofuncionalismo e o Intergovernamentalismo Liberal, bem como a perspectiva alternativa da Mudança Qualitativa.

A relevância desse trabalho reside grandemente no fato de que, até o momento, a União Europeia é o exemplo mais avançado, duradouro e profundo de um processo de integração regional, tendo inspirado ampla parte da teorização na área. Sendo assim, localizar e explicar as barreiras que interromperam o processo integrativo europeu é um problema central na disputa de premência pelas teorias.

O artigo divide-se em duas seções principais, a primeira focada em apresentar as teorias de fundo e suas hipóteses quanto ao declínio da integração, e a segunda seção com ênfase em perceber empiricamente as crises pelas quais a União Europeia passou na última década. Ao final de ambas, encontra-se um quadro comparativo sintetizando o que foi tratado. A conclusão constata o variado poder explicativo das teorias com relação aos eventos analisados, resumizando o que foi visto e apontando um possível caminho futuro de pesquisa.

2 Principais Teorias e Hipóteses

A integração regional da Europa tem uma história longa desde sua construção abstrata derivada da consciência europeia até a sua transformação de âmbito de cooperação para uma organização supranacional, que tem por fim o avanço da integração dos Estados europeus (BARTOLINI, 2005). Tendo em vista esse histórico, as primeiras teorias de integração tomaram esse processo como sua base prática, sendo necessário distingui-las para podermos comparar o que suas visões podem contribuir para o entendimento de uma desintegração da União Europeia.

2.1 Neofuncionalismo

O neofuncionalismo percebe a integração europeia como fruto de *spillovers* (transbordamento) na cooperação econômica entre os países, particularmente, *spillovers* funcionais na área de carvão e aço (HAAS, 2004). A cooperação positiva nessa esfera levou então ao mesmo resultado em outros campos, havendo pressões adicionais em favor da integração originando-se em diversos atores não-estatais que incluem oficiais da UE, empresários, grupos de interesse e ONGs (SCHIMMELFENNIG, 2014). Malamud e Schmitter (2006) também enfatizam o baixo interesse público – baixa politização – como tendo sido favorável ao processo inicial da UE, pois permitiu que a racionalidade de eficiência e funcionalidade impulsionasse a integração.

Apesar do papel central dos governos, a preferência favorável ou não dos Estados não é estática, e acaba por alterar-se conforme avança o processo. Isto é, o histórico de decisões passadas influencia a trajetória possível da integração em áreas diferentes no futuro, havendo a possibilidade de que instituições cuja função deixa de ser cumprida adequadamente bloqueiem o processo (PIERSON, 1996). Nossa atenção deve, no entanto, dirigir-se ao pressuposto central do neofuncionalismo, que é o fato de que o processo de integração regional depende “da realização de ganhos mútuos de cooperação em arenas políticas caracterizadas por altos níveis de interdependência funcional” (SCHMITTER; LEFKOFRIDI, 2016, p. 3, tradução nossa²).

² No original: “[...] on the realization of mutual gains from cooperation in policy arenas characterized by high levels of functional interdependence” (SCHMITTER; LEFKOFRIDI, 2016, p. 3).

Adicionalmente, o neofuncionalismo interpreta os benefícios da integração como ocorrendo a todos Estados-membros, e não principalmente aos centrais, sendo os ganhos possíveis maiores para a economia e a população em geral do que os custos. Esses resultados positivos dos esforços integrativos geram então um suporte público para a organização regional transnacional e a possibilidade da extensão de suas competências (STONE SWEET; SANDHOLTZ, 1997). Além disso, os desígnios dessa organização são considerados auto-impositivos, tendo-se em vista os resultados positivos gerais, com os Estados-membros acatando as decisões e respeitando seus compromissos, e recorrendo ao órgão para resolver disputas quanto a distribuição de benefícios e a implementação de regras. Assume-se também que o aumento da interdependência leva a uma convergência das economias e a um caminho de crescimento comum, o que deve ser garantido através da organização regional transnacional (SCHIMMELFENNIG, 2014).

Desde Schmitter (1970), o neofuncionalismo passou a ter uma interpretação mais compreensiva dos momentos de inflexão e crise da integração, a qual estiveram no foco do debate europeu na última década. Ao contrário do que se pode pensar, esses acontecimentos serviriam para avançar o processo, pois forçariam uma ação fora da zona de indiferença usual, e que muitas vezes pode representar um equilíbrio menos eficiente. É certo que as crises podem resultar numa estagnação ou descrédito da integração, mas, no caso europeu, o que se deu foi um aumento das funções e escopo da autoridade supranacional, pelo menos até a crise de 2008 (LEFKOFRIDI; SCHMITTER, 2014).

Em suma, o neofuncionalismo nos aponta para algumas fontes de *spillback* (desintegração) que podem causar o declínio da União Europeia. Pode haver um esgotamento dos resultados positivos, ou ao menos uma distribuição bastante desigual desses ganhos, o que leva a perda de suporte popular, apesar desse efeito poder ser mitigado por atores organizados da sociedade civil. Assim, as consequências mais abrangentes desse esgotamento se apresentariam através da emergência da preferência soberanista – premência do interesse nacional – frente à supranacionalista, o que causa problemas devido ao caráter auto-impositivo das normas. Outra possibilidade é que os conflitos inerentes do processo de integração não sejam resolvidos de forma a gerar *spillovers* ou a dar mais autoridade para instituições

regionais, com a politização dos litígios caminhando em sentido oposto ao que assume a teoria, ou seja, sendo negativo à UE e pondo em dúvida sua legitimidade (SCHMITTER; LEFKOFRIDI, 2016).

2.2 Intergovernamentalismo Liberal

A teoria do intergovernamentalismo liberal, por sua vez, defende a ideia de que a integração está diretamente entrelaçada com o processo de barganha que ocorre no nível internacional entre Estados economicamente fortes e que possuem algum nível de interdependência assimétrica. Nesse sentido, os Estados agem de acordo com seus distintos interesses nacionais, que são definidos através das pressões e preferências econômicas advindas dos grupos domésticos (KLEINE; POLLACK, 2018; MORAVCSIK, 1993).

O processo de barganha, portanto, permite a delimitação de uma relativa síntese de interesses comuns entre os países que negociam e somente a partir desta síntese é possível realizar avanços no que diz respeito ao processo de integração. Isso significa dizer que o aprofundamento da integração apenas ocorrerá correspondendo ao mínimo denominador comum resultante da barganha intergovernamental (GERMAIN; SCHWARTZ, 2014), o qual, devido à assimetria, acaba por delegar um nível de relevância desigual às preferências econômicas de cada país. Países como a Alemanha ou a França, por exemplo, possuem um poder de barganha relativo muito superior ao de países como Portugal ou Grécia e, considerando que o processo de integração afeta todos os países-membros da União Europeia, o mínimo denominador comum acaba por dizer mais respeito aos interesses dos países mais ricos do que da UE como um todo. Esse desequilíbrio e essa divergência de preferências geram um ciclo de insuficiência institucional e crise derivado de negociações individuais incompletas e inadequadas (JONES; KELEMEN; MEUNIER, 2015).

Por conta disso, a delegação de responsabilidades dentre os países da UE para responder a crises também assume um caráter assimétrico, cabendo aos maiores interesses definir novamente o mínimo denominador comum e, portanto, decidir sobre como proceder, o que, por sua vez, pode minar a legitimidade do caráter intergovernamental da integração. Vale ressaltar, entretanto, que a contínua

negociação de soluções para crises, sempre se baseando na definição de uma síntese de interesses dissonantes, fomenta parcialmente o processo de integração, mesmo que ainda não seja possível alcançar objetivos máximos de integração (SCHIMMELFENNIG, 2018c).

Preferências divergentes inconciliáveis dentro do contexto institucional responsável por distribuir os ganhos do processo podem acabar com o *momentum* da integração (MORAVCSIK, 1999). Como Hoffmann (1982) previu, a integração eventualmente pararia porque os governos não cederiam a uma incursão supranacional em áreas de *high politics*, que envolvem a própria sobrevivência dos Estados. A principal ameaça à integração europeia seria assim a emergência de intenções estatais favoráveis a uma desintegração diferenciada do processo, em que Estados buscam uma posição distinta dentro da organização supranacional ou frente a ela, maximizando benefícios e minimizando custos (VOLLAARD, 2014).

2.3 Mudança Qualitativa

Por último, a noção da mudança qualitativa percebe os alargamentos da União Europeia como origem de um desequilíbrio econômico entre os membros. Esse descompasso gerou uma mudança qualitativa no tipo da integração experienciada, que era simétrica e tornou-se uma assimétrica. Essa transformação ameaça o *welfare* (Estado de bem-estar social) europeu, assim como o aprofundamento da integração, apresentando-se primeiramente na periferia (com crises na Espanha, Grécia, etc.) e depois no centro. O bem-estar europeu fica ameaçado por salários declinantes, maior desigualdade devido ao crescimento dos setores financeiro, imobiliário e de seguradoras, e formação de bolsões de pobreza em zonas rurais. Esses fenômenos, que são mais evidentes na periferia da UE do que no centro, irão aumentar o custo da coesão econômica e acirrar tensões sociais. Esta evolução é agravada pelo *timing* do alargamento na atual fase do paradigma tecnológico mundial, que se caracteriza por pressões salariais (REINERT; KATTEL, 2004).

Numa integração simétrica, à qual a Europa caminhava até os anos 1990, todos os países estão no mesmo nível de desenvolvimento econômico e possuem uma vantagem comparativa semelhante, com a integração não sendo tão custosa a nenhum dos membros no sentido de haver desindustrialização ou desemprego

em diversas áreas. Mesmo a integração de países mais atrasados, como o caso de Portugal, não gera alterações nesse quadro, pois o resto do bloco pode mover certas indústrias para lá, aumentando o salário local e elevando o bem-estar geral. Esse efeito positivo da integração de países periféricos, contudo, depende do dinamismo industrial e tecnológico dos países centrais e do tamanho das populações a serem integradas – quanto menor, mais fácil é integrá-las³ (REINERT; KATTEL, 2004).

Já com uma integração assimétrica, em que os países estão em diferentes níveis de desenvolvimento e possuem vantagens comparativas distintas, os resultados da integração são mais incertos. Pode ser que o cenário que se concretize seja ganha-ganha ou perde-perde, com alguns países perdendo suas poucas indústrias. Especificamente quanto ao caso europeu, o grande problema é que a maior parte dos novos membros, com exceção da Hungria, passou por um processo intenso de desindustrialização na década de 1990, o que, quando de sua entrada no bloco, resultou em choques socioeconômicos que afetaram a estabilidade da UE como um todo (REINERT; KATTEL, 2004). Malamud e Schmitter (2006) deixam claro que a integração entre países com níveis distintos de desenvolvimento é possível, e positiva, mas concordam que se deve perseguir ativamente uma convergência.

Quadro Comparativo 1 – Teorias e suas Hipóteses

	Neofuncionalismo	Intergovernamentalismo Liberal	Mudança Qualitativa
Como a integração se inicia?	<i>Spillovers</i> funcionais	Barganha interestatal	Alinhamento do desenvolvimento
Como a integração se desenrola?	Adaptação <i>path-dependent</i> a escolhas integrativas (<i>winners and losers</i> da interdependência)	Instituições são mínimos denominadores comuns advindos de preferências assimétricas (benefícios altos, mas desiguais)	Ganhos econômicos da complementação de atividades, que permitem absorção de novos membros
Qual a origem das crises?	Estados recalcitrantes e ascensão de forças anti-UE	Síntese institucional inadequada para o aprofundamento	Descompasso não endereçado no nível de desenvolvimento
Qual a origem da desintegração (resultante das crises)?	Esgotamento ou desigualdade dos ganhos; priorização de soluções nacionais; emergência de atores soberanistas frente à politização	Insuficiência institucional (<i>failing forward</i>); distribuição enviesada dos ganhos; preferência estatal pela diferenciação (maximização do custo-benefício)	Desequilíbrios econômicos causados pela incorporação mal planejada de Estados menos desenvolvidos

Fonte: Elaboração do autor com base na literatura revisada.

³ Para fins de clareza, os países periféricos são aqueles menos desenvolvidos, com uma economia menos dinâmica e governo mais instável, e logo possuindo menor capacidade para influir nos rumos regionais e internacionais.

3 A Última Década da Integração Europeia

Após o Tratado de Maastricht, a União Europeia se deparou com um avanço considerável no processo de integração. O objetivo do tratado era fortalecer ainda mais as instituições liberais europeias, estabelecendo uma união política e econômica que poderia, futuramente, atingir uma possível sinarquia europeia, com um governo comum coeso e eficaz (GOLDSTEIN, 1991; CHRYSOCHOU, 2009). Desde a definição desse tratado, a integração europeia sofreu uma mudança em sua natureza, uma vez que aumentou a relevância da integração cultural e política frente à área econômica tradicional.

A noção de identidade europeia, nesse período, tornou-se muito mais flexível. Com a falência da União Soviética e o impulso globalizador, diversos países do Leste Europeu começaram a ser gradualmente admitidos na União Europeia. Esse fato fez com que a divisão étnica e geográfica tradicional entre Europa Ocidental e Europa Oriental se tornasse nebulosa (FLIGSTEIN; POLYAKOVA; SANDHOLTZ, 2012), uma vez que surgia uma noção de identidade comum europeia, que poderia se sobrepor ou coexistir com a identidade nacional. A percepção dessa possibilidade serviu de base para as críticas à integração europeia nos anos 1990 até 2010, mas não impediu a intensificação do processo de integração.

Observa-se, ainda, outro fenômeno que definiu a forma como se deu a integração europeia até 2010: a mudança do perfil dos imigrantes. Com a expansão da União Europeia nos anos 1990 e nos primeiros anos do século XXI, houve também um crescimento na quantidade de imigrantes vindos de diversos países do Oriente Médio, da África e da Europa Oriental. Esses migrantes foram tidos como distintos daqueles que circulavam a partir do sul europeu, havendo maior incompreensão e repúdio por tratarem-se de pessoas de etnias e religiões diversas – majoritariamente islâmicas. Em decorrência disso, a noção de identidade europeia passou a ter que lidar com uma percepção de ameaça advinda do “outro”. Essa torna-se a base para o fortalecimento dos movimentos nacionalistas anti-UE, que trabalham para solapar as instituições de integração europeia (NIEMANN; ZAUN, 2018).

No que diz respeito ao âmbito econômico da União Europeia, no mesmo período, os países periféricos que aderiram à Zona do Euro gozaram de uma

década inteira de prosperidade econômica financiada por endividamento externo (NEAL; GARCÍA-IGLESIAS, 2013), uma vez que seus rendimentos de títulos da dívida pública foram tidos como equiparados aos dos países centrais. Esse quadro foi amplamente explorado por alguns países – que se utilizaram dos recursos para resolver crises políticas internas – e serviram durante uma década como justificativa para buscar um aprofundamento da interdependência entre os Estados da UE (JENSEN; SNAITH, 2016). Com a chegada da crise econômica de 2008, entretanto, este cenário se tornaria muito mais complexo do que se imaginava até então.

3.1 Crise Econômica e Financeira – Crise do Euro

O início do declínio da integração europeia se dá com os efeitos da crise econômica de 2008, que começaram a ser sentidos em 2010 com uma sequência de colapsos nos países periféricos da União Europeia (FRIEDEN; WALTER, 2017). A eliminação do risco cambial e o acesso mais fácil aos mercados de capitais internacionais que se seguiu à adesão ao euro levou à convergência das taxas de juros desses países para o nível dos países centrais. O aumento do custo da dívida soberana nesses foi talvez o efeito mais importante dessa adoção, pois causou uma crise de balanço de pagamentos, visto a impossibilidade desses Estados desvalorizarem a moeda, bem como a crescente lacuna de competitividade entre o centro e a periferia europeia (FRIEDEN; WALTER, 2017). As duas principais explicações para a crise, de que esses países endividados falharam em manter responsabilidade fiscal e de que o bloco falhou em modular os movimentos de capital e a especulação financeira, convergem no que tange ao seu culpado, nomeadamente, a falha estrutural da UE em reconhecer o problema e lidar com a interdependência complexa engendrada pela zona do euro (FOSSUM, 2014).

A solução para a crise desconsiderou os esforços democratizantes da organização, visto que os países credores basicamente determinaram como os parlamentos de Grécia, Portugal e Irlanda prosseguiriam (BENZ, 2013). A crise ainda aumentou as atribuições do já saliente poder executivo da UE, justificou sanções não previstas constitucionalmente, e enfraqueceu a integridade do sistema supranacional e o esforço de democratização representado pelo Parlamento Europeu, visto que se lidou com a crise primariamente através de barganhas intergovernamentais

informais, ignorando-se os mecanismos previstos nos tratados. O recurso a essas negociações envolveu quatro dilemas: de veto, pois era necessário alcançar consenso antes de se avançar; de *enforcement* (fazer cumprir), pois os entendimentos eram voluntários; de *compliance* (conformidade), pois as regras eram auto-impositivas; e de legitimidade, pois as decisões não necessitavam de aprovação do Parlamento Europeu (CRAIG, 2015).

Tudo isso demonstrou a insuficiência institucional da União Europeia, resultando numa maior descrença das populações, com as democracias europeias ficando constrangidas entre o populismo e a tecnocracia (HOBOLT; TILLEY, 2016). A crise também permitiu manter a ideia de que talvez as diferentes fases de integração em que os países se encontravam eram mais permanentes do que se imaginava, com a UE terminando composta de Estados com estatutos diferentes dentro do próprio ordenamento europeu (FOSSUM, 2014).

A origem da crise do Euro esteve no fato da União Europeia ter largamente ignorado três aspectos essenciais de uma união monetária, e que coincidem com os elementos elencados pela mudança qualitativa, nomeadamente, política fiscal, ajuste macroeconômico e regulação bancária. Os Estados negligenciaram os passos necessários para garantir a estabilidade da moeda, que exigia uma cessão maior de funções para a UE, incluindo um mecanismo de controle fiscal equilibrador, de ajuste macroeconômico para choques assimétricos de demanda, e de supervisão dos serviços financeiros transfronteiriços, basicamente minimizando os impactos dos níveis destoantes de desenvolvimento econômico entre os integrantes do bloco (SCHIMMELFENNIG, 2014; COPELOVITCH; FRIEDEN; WALTER, 2016).

Entretanto, conforme o neofuncionalismo revisado por Lefkofridi e Schmitter (2014), a crise poderia ter servido para avançar a integração política da Europa, que ficou em segundo plano em relação à econômica. O que se presenciou na prática, no entanto, foram resultados ambíguos, com Estados recalcitrantes e sociedades nacionais ainda mais céticas. Dois impactos conceituais foram demonstrar como a teoria dava por certo o predomínio do paradigma econômico keynesianista, que tinha como solução a crises o aumento do poder governamental, bem como a percepção de que as forças em profusão na Europa eram, em geral, pró-integração.

Além dessas ligações claras, a crise também dialoga diretamente com a noção de *failing forward* (falhando adiante) que vem se tornando cada vez mais clara. Enquanto os Estados deixaram a política monetária como competência exclusiva da UE, eles preservaram sua autoridade sobre o orçamento nacional e o controle fiscal. Regras de harmonização dessa decisão foram flexibilizadas na medida em que não se subscrevia mais a elas (CRAIG, 2015). Essa recusa dos Estados em renunciar tais atribuições e optar por adições graduais advém grandemente de sua impopularidade, com as estruturas resultantes sendo inadequadas (BERNHARD; LEBLANG, 2016). Essa incompletude (mínimo denominador comum) da União Econômica e Monetária, fruto da disputa (barganha) entre interesses dos diferentes Estados europeus, gerou a crise, mas sua própria natureza ainda permite que o processo integrativo avance, pois estimula *spillovers* funcionais a partir da necessidade de uma solução coletiva, que neste caso ocorreu com a criação de fundos de emergência, melhor supervisão fiscal e princípios de união bancária (MORAVCSIK, 1999; JONES; KELEMEN; MEUNIER, 2015). Isto é, apesar da politização sem precedentes da União Europeia – com protestos, perda de apoio popular, e instabilidade de governos nacionais –, a qual se originou com sua intervenção direta no *welfare* gozado por cidadãos europeus, especialmente na periferia, a integração aprofundou-se. Os Estados recalcitrantes tornaram-se abertos às reformas necessárias, efetivamente blindando a integração, ao menos temporariamente, dos efeitos negativos da politização (SCHIMMELFENNIG, 2014).

3.2 Crise do Espaço Schengen e o Caso Húngaro

A atenuação dos ânimos não durou muito, pois logo em 2015 acirrou-se uma nova crise. O processo de acolhimento de refugiados que demandam refúgio dentro da União Europeia é regido, desde 1990, pela Convenção de Dublin, que teve sua terceira versão editada e posta em vigor em 2013. A convenção define que os solicitantes de refúgio deveriam se candidatar obrigatoriamente dentro do país europeu com o qual tiveram o primeiro contato (EUROPARL, 2018). Com o aumento do fluxo migratório, que se alterou para o Leste Europeu, países centrais no trânsito e acolhimento de refugiados, notadamente a Hungria, se depararam

com problemas logísticos graves, que afetaram seriamente sua capacidade de desempenhar o papel acordado (SCHIMMELFENNIG, 2018c).

No caso da Hungria, especificamente, houve, em 2015, um acelerado e súbito crescimento nas requisições por refúgio no país, que, por sua vez, se demonstrou amplamente incapaz de lidar com a demanda, o que resultou em uma severa crise nacional de refugiados. Utilizando-se politicamente disso, o governo húngaro, do partido Fidesz, optou unilateralmente por restringir e criminalizar a entrada de imigrantes no país, fortalecendo a posição xenófoba defendida abertamente pelo partido. O argumento levantado por simpatizantes foi de que a UE era incapaz de estabelecer um regime de regras eficaz para a livre circulação de migrantes dentro do bloco, restando aos Estados lidar com essas questões no âmbito nacional (JUHÁSZ; HUNYADI; ZGUT, 2015).

Efetivamente, o sistema da União Europeia teve suas falhas em realizar uma distribuição igualitária do acolhimento de requerentes de refúgio entre os Estados-membros expostas, com o movimento soberanista recebendo um impulso. Isso porque o sistema possuía um funcionamento contraditório, concedendo demasiada competência a alguns países cruciais para a entrada na Europa. Sendo obrigados a lidar nacionalmente com a grande demanda por refúgio, tais países optaram pela solução mais óbvia frente a períodos de crise: o fechamento de fronteiras. Visto a incapacidade das instituições supranacionais, políticas unilaterais como esta prevaleceram nos países de trânsito mais afetados, pondo em risco a defesa de ideais basilares da UE, neste caso a livre circulação de pessoas promovida pela área de Schengen (NIEMANN; ZAUN, 2018).

Ao contrário da crise do Euro, os Estados não conseguiram encontrar uma saída que avançasse o processo de integração regional. Ao invés disso, o que se viu foi resistência a compromissos coletivos e perseguição de políticas unilaterais. As preferências de cada ator variaram conforme sua posição diferenciada nos fluxos migratórios, pondo os países mais afetados contra os menos no que tange à possibilidade de uma solução regional à questão, que seria a redistribuição dos migrantes. O único entendimento que se alcançou, de realocar 160 mil refugiados em 2015, não se efetivou (BIERMANN *et al.*, 2019).

Efetivamente, o Escritório Europeu de Apoio ao Asilo (EASO) – coordenação da implementação de políticas de refúgio entre os países – e a Frontex – guardas fronteiriços para controle de migrantes – tiveram suas funções expandidas, mas isso não resultou em uma resolução supranacional. A principal diferença desta crise é que soluções nacionais eram viáveis, ao contrário da do euro, em que a falha em coordenar (desintegração) seria extremamente custosa. O intergovernamentalismo liberal explica mais adequadamente esse resultado devido a seu foco nas preferências estatais como variável essencial para se perceber o resultado das crises, enquanto o neofuncionalismo enfatiza a interdependência e os altos custos fixos, que neste caso eram mínimos, visto a impotência dos migrantes (SCHIMMELFENNIG, 2018b).

3.3 Crise Institucional e Brexit

Uma das pontas de lança da politização da União Europeia se dá com questionamentos a seu caráter democrático. A democracia deve servir como uma justificativa das leis vigentes através do provimento de autonomia e *accountability*, isto é, que os sujeitos possam fazer leis e que elas sejam passíveis de controle e revisão. Institucionalmente estes princípios requerem uma constituição com direitos inalienáveis, fóruns para discussão pública e mecanismos de transformação de iniciativas em compromissos coletivos de forma representativa. Desse ponto de vista, a UE abre-se a inquérito, visto que a proposição de atos legislativos é função exclusiva da Comissão Europeia, uma entidade não eleita⁴ – fere a autonomia –, e que a prestação de contas do Conselho Europeu e do Conselho da UE é quase impossível devido à flexibilidade de papéis que assumem, às vezes atuando como delegados do interesse nacional e noutras como balizadores adaptando-se às circunstâncias estrategicamente (FOSSUM, 2014).

Esses são todos questionamentos razoáveis, visto que se trata de um processo sem precedentes. Anteriormente, nenhuma instituição de integração regional teve de ser democratizada, ou seja, precisou incluir acesso direto das populações e parlamentos nacionais à produção legislativa em nível supranacional. Todos os exemplos anteriores incluíam primariamente apenas autoridades do Poder Executivo, justamente pois a esfera de competências exclusivas da organização era limitada,

⁴ Apesar disso, o Parlamento Europeu, que é eleito a cada cinco anos pelos cidadãos, possui poder de vetar a indicação do Conselho Europeu à Comissão Europeia (KILJUNEN, 2004).

sendo seu impacto doméstico menor e parecido com simples cooperação interestatal. Só que esse experimento institucional claramente se mostrou inadequado e falho a partir do tratamento da crise do euro e dos refugiados, ficando claro aos países mais céticos à integração que seu aprofundamento não acompanharia os esforços de democratização (FASONE, 2012). Ou dito de outra forma, que o déficit democrático originado na disjunção entre poder e *accountability* eleitoral não seria endereçado (FOLLESDAL; HIX, 2006).

O Reino Unido foi rápido em tomar essa interpretação, nomeadamente, de que os ganhos econômicos não compensam a esfera de atuação cada vez mais limitada restante a seu Estado. Apesar de a integração econômica liberal ter sido largamente patrocinada pelos britânicos, seus interesses passaram a divergir com o aumento de fluxos migratórios e a tida intromissão política na esfera doméstica. A percepção da questão como um problema sério serviu de base para a campanha contra a UE (CLARKE; GOODWIN; WHITELEY, 2017), que, em conjunção com a percepção de esgotamento dos benefícios da integração, principalmente frente às demandas de renúncia à soberania em diversas áreas, notadamente, migração, levaram à decisão de saída do bloco (SCHIMMELFENNIG, 2018a).

Como previsto pela lógica do intergovernamentalismo liberal, a principal peça do debate de saída foi como as interações econômicas ficariam, com a maioria daqueles que queriam permanecer sendo desse setor, pois perceberam a desintegração, especialmente na área comercial e financeira, como possuindo custos altos (JENSEN; SNAITH, 2016; SAMPSON, 2017). O que a teoria não contava é que os interesses econômicos perderiam para os políticos (soberanistas), e que a União Europeia, particularmente seus membros mais interdependentes com o Reino Unido, adotaria uma postura unificada tão irredutível. Apesar disso, a teoria já antevia uma posição de negociação superior da UE, que tende a perder menos com o Brexit, e logo definindo as condições da saída (SCHIMMELFENNIG, 2018c).

Assim sendo, o neofuncionalismo mostra-se a alternativa explicativa mais forte, pois ela claramente coloca que o comportamento estatal, principalmente em suas interações econômicas, adapta-se de tal forma às decisões endógenas ao processo integrativo que se torna inviável abandoná-lo. A negociação de saída acaba unificando ainda mais os membros restantes e constituindo oportunidade

de aviso a outras possíveis saídas do bloco (SCHIMMELFENNIG, 2018b). Mas como Lefkofridi e Schmitter (2014) anteciparam, a teoria falha em perceber como a politização seria negativa, pois sempre assumiu que o *output* do processo o legitimaria. Ignorou-se largamente o espaço de fala diminuto reservado ao público pelo processo, com muitos referendos sendo não-vinculativos e acontecendo depois das decisões já terem sido tomadas no nível da UE.

Dessa forma, uma variação analítica importante é o pós-funcionalismo delineado por Hooghe e Marks (2009), em que a politização em massa da integração, envolvendo disputas diretamente em parlamentos domésticos, aumenta o movimento eurocético, principalmente com o alargamento das competências da UE. Como resultado desse crescimento da oposição, a organização passa a sofrer com um “dissenso constrangedor” da integração, levando a uma incompatibilidade de soluções funcionalmente eficientes e aquelas politicamente viáveis. O Reino Unido representa bem esse quadro insustentável de litígio entre os ganhadores e perdedores econômicos e culturais que essa perspectiva enfoca (CLARKE; GOODWIN; WHITELEY, 2017). A solução encontrada, de deslocamento das decisões para agências regulatórias não-majoritárias – supressão de controvérsias através da tecnocracia –, pode ser vista como uma bomba-relógio com impactos negativos imprevisíveis à integração.

Quanto à relação desta crise com as outras abordadas, o Brexit se mostrou a maior inflexão presenciada pela integração europeia, especialmente porque trouxe à tona a possibilidade de uma desintegração diferenciada da União Europeia (ROSAMOND, 2016; SZUCKO, 2020). Mas como notado anteriormente, a UE manteve-se unida firmemente frente às demandas do Reino Unido que poderiam gerar esse resultado, seguindo à risca seu Art. 50, que torna qualquer acordo de saída sujeito à ratificação por todos os Estados-membros (SCHIMMELFENNIG, 2018a).

Apesar disso, as questões levantadas pelo Brexit são pertinentes, marcando um pessimismo quanto às alternativas futuras da integração europeia: *muddle-about*, em que o nível de autoridade da UE diminui mas mais áreas temáticas são tratadas; *spillback*, em que se reduz o comprometimento estatal para apenas o mercado-comum; *retrench*, em que menos áreas temáticas são tratadas só que há

mais eficiência decisória pela UE; integração diferenciada, com aqueles que querem fazer mais pelo bloco o fazendo; e *buildup*, em que todos concordam em fazer mais, resultando num escopo e nível de autoridade supranacional mais elevado (EUROPEAN COMMISSION, 2017; LERUTH; GÄNZLE; TRONDAL, 2019).

Quadro Comparativo 2 – Crises e suas Consequências à Integração

	Crise do Euro	Crise de Schengen	Crise do Brexit
Causas Aparentes	Crise de balança de pagamentos devido à ascensão do status monetário de países com economias menos robustas	Aumento do fluxo migratório e alteração de seu eixo (do sul europeu ao sudeste europeu)	Percepção de perda na autonomia (soberania) decisória, com ganhos econômicos não satisfazendo perdas políticas
Causas Profundas	Indisposição dos Estados em ceder controle sobre seu orçamento e o movimento de capitais internacionais	Legislação inadequada da UE resultou em gargalos nos serviços dos Estados na linha de frente	Déficit democrático, com aprofundamento do racha populismo- tecnocracia
Solução das Questões	Barganhas intergovernamentais informais em que as economias centrais definiram o rumo das estruturas coletivas	Ação unilateral dos Estados conforme sua posição nos fluxos migratórios, sem solução supranacional acordada	Saída negociada de um membro, que não conseguiu concessões, evitando-se uma des-integração diferenciada
Resultado	Buildup das instituições econômicas, mas sem democratização	Muddle-about, com politização tóxica à integração	Spillback inicial, mas bom prospecto futuro devido à resolução

Fonte: Elaboração do autor com base na literatura revisada.

4 Conclusão

Como visto, todas as três teorias possuem um potencial distinto para explicar o declínio da integração regional europeia, especialmente porque jogam luz em elementos diferentes das dinâmicas. Como Jones, Kelemen e Meunier (2015) sintetizam, o intergovernamentalismo liberal enfatiza o aspecto estático das barganhas interestatais em conjunturas críticas, que levam a uma estrutura incompleta – o *failing* –, enquanto o neofuncionalismo enquadra a natureza dinâmica do processo, em que as decisões tomadas carregam um *spillover* funcional avançando a integração – o *forward*. Por último, a mudança qualitativa chama atenção para a barreira integrativa que demasiada diferença nos níveis de desenvolvimento constitui.

Cada teoria possui seu apelo, com as hipóteses das três tratadas aqui sendo explicações viáveis do porquê a União Europeia parece ter estagnado. Além do mais, elas convergem no que tange à insuficiência institucional da UE, cuja origem encontra-se na posição recalcitrante dos Estados em renunciar a mais funções enquanto a aparência de esgotamento dos benefícios se torna cada vez mais preocupante. O impasse hodierno é que um avanço nessas estruturas de integração, que requerem necessariamente uma união política mais profunda, choca-se diretamente com a oposição política crescente de um movimento soberanista, fruto em parte dessas falhas, as quais se tornaram mais aparentes com o trato das três crises recentes. Apesar da politização do bloco, essas crises tomadas individualmente tiveram resultados ambíguos: a crise do Euro serviu para um *buildup*, a dos refugiados resultou num *muddle-about*, e o Brexit envolveu um *spillback* inicial aparentemente grande, mas prospecto para maior união futura.

Além de se aprofundar o tratamento das teorias e dos casos aqui tratados, abarcando-se mais detalhes e documentos, um caminho de pesquisa promissor seria simplesmente a continuação dessa linha de pensamento em eventos mais recentes, os quais ainda se enquadram na lógica do *failing forward*. A pandemia do vírus COVID-19 exigiu ação por parte da União Europeia e dos países europeus, e trata-se de solo fértil para continuação da presente pesquisa.

Advances and Setbacks in the Last Decade of European Regional Integration

Abstract: The present paper aims to comprehend the decline of European integration from 2010 to 2020. Three theories are brought up for the historical analysis: neofunctionalism, liberal intergovernmentalism, and qualitative shift. This diverse analytical framework points to the understanding of three critical events of the recent European Union blowbacks: the Euro economic and financial crisis, the refugee crisis with the increasing of migration flows, and the institutional crisis with Brexit. The conclusion is that the three events are directly correlated with an institutional insufficiency of the European Union, that together with unwilling States originates the contemporary stagnation of the regional integration process.

Keywords: European Regional Integration. Neofunctionalism. Liberal Intergovernmentalism. Euro Crisis. Refugee Crisis. Brexit.

Referências

BARTOLINI, Stefano. **Restructuring Europe:** centre formation, system building and political structuring between the nation state and the EU. Oxford: Oxford University Press, 2005.

BENZ, Arthur. An asymmetric two-level game: parliaments in the Euro Crisis. *In*: CRUM, Ben; FOSSUM, John Erik (Eds.). **Practices of inter-parliamentary coordination in international politics:** the European Union and beyond. Colchester: European Consortium for Political Research Press, 2013, p. 125-140.

BERNHARD, William T.; LEBLANG, David. Sovereign debt, migration pressure, and government survival. **Comparative Political Studies**, Online, v. 49, n. 7, p. 907-938, jun. 2016.

BIERMANN, Felix et al. Political (non-) reform in the Euro Crisis and the Refugee Crisis: a liberal-intergovernmentalist explanation. **Journal of European Public Policy**, Reino Unido, v. 26, n. 2, p. 246-266, fev. 2019.

CHRYSSOCHOOU, Dimitris N. The European synarchy: new discourses on sovereignty. **Goettingen Journal of International Law**, Göttingen, v. 1, n. 1, p. 115-141, 2009.

CLARKE, Harold D.; GOODWIN, Matthew; WHITELEY, Paul. **Brexit:** why Britain voted to leave the European Union. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

COPELOVITCH, Mark; FRIEDEN, Jeffry; WALTER, Stefanie. The political economy of the euro crisis. **Comparative Political Studies**, Online, v. 49, n. 7, p. 811-840, jun. 2016.

CRAIG, Paul P. The Financial Crisis, the EU institutional order and constitutional responsibility. *In*: FABBRINI, F. (Ed.). **What form of government for the Eurozone.** Oxford: Hart Publishing, 2015. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2517434>. Acesso em: 4 jan. 2021.

EUROPARL. **Regras do sistema de asilo da UE:** a posição do Parlamento sobre a reforma da regulação de Dublin. Parlamento Europeu, 2018. Disponível em:

<https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/world/20180615STO05927/regras-do-asilo-da-ue-posicao-do-parlamento-sobre-a-reforma-da-regulacao-dublin>. Acesso em: 6 jan. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. **White paper on the future of Europe**: reflections and scenarios for the EU27 by 2025. Brussels: European Commission, 2017. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf. Acesso em: 13 jan. 2021.

FASONE, Cristina. Interparliamentary cooperation and democratic representation in the European Union. *In*: KRÖGER, Sandra; FRIEDRICH, Dawid (Eds.). **The challenge of democratic representation in the European Union**. Londres: Palgrave Macmillan, 2012, p. 41-58.

FLIGSTEIN, Neil; POLYAKOVA, Alina; SANDHOLTZ, Wayne. European integration, nationalism and European identity. **Journal of Common Market Studies**, Online, v. 50, n. 1, p. 106-122, mar. 2012.

FOLLESDAL, Andreas; HIX, Simon. Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik. **Journal of Common Market Studies**, Online, v. 44, n. 3, p. 533-562, set. 2006.

FOSSUM, John Erik. 'The structure of EU representation and the crisis'. *In*: KRÖGER, Sandra (Ed.). **Political representation in the European Union**. still democratic in times of crisis? 1. ed. London: Routledge, 2014, p. 52-69.

FRIEDEN, Jeffry; WALTER, Stefanie. Understanding the political economy of the Eurozone crisis. **Annual Review of Political Science**, Online, v. 20, n. 1, p. 371-390, maio 2017.

GERMAIN, Randall; SCHWARTZ, Herman. The political economy of failure: the euro as an international currency. **Review of International Political Economy**, Londres, v. 21, n. 15, p. 1095-1122, mar. 2014.

GOLDSTEIN, Walter. Europe after Maastricht. **Foreign Affairs**, v. 71, n. 5, p. 117-132, dez./mar. 1991.

HAAS, Ernst B. **The Uniting of Europe**: political, social, and economical forces, 1950-1957. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 2004 (1958). p. 283-317.

HOBOLT, Sara; TILLEY, James. Fleeing the centre: the rise of challenger parties in the aftermath of the Euro crisis. **West European Politics**, Online, v. 39, n. 5, p. 971-991, 2016.

HOFFMANN, Stanley. Reflections on the Nation-State in Western Europe Today. **Journal of Common Market Studies**, Online, v. 21, n. 1, p. 21-38, 1982.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. A postfunctionalist theory of european integration: from permissive consensus to constraining dissensus. **British Journal of Political Science**, Cambridge, v. 39, n. 1, p. 1-23, jan. 2009.

JENSEN, Mads Dagnis; SNAITH, Holly. When politics prevails: the political economy of a Brexit. **Journal of European Public Policy**, Reino Unido, v. 23, n. 9, p. 1302-1310, 2016.

JONES, Erik; KELEMEN, Daniel R.; MEUNIER, Sophie. Failing forward? The Euro Crisis and the incomplete nature of european integration. **Comparative Political Studies**, Online, v. 49, n. 7, p. 1010-1034, 2015.

JUHÁSZ, Attila; HUNYADI, Bulcsú; ZGUT, Edit. **Focus on Hungary**: refugees, asylum and migration. Prague: Heinrich-Böll-Stiftung, 2015. Disponível em: https://www.boell.de/sites/default/files/2015-focus-on-hungary_refugees_asylum_migration.pdf. Acesso em: 7 jan. 2021.

KILJUNEN, Kimmo. **The European Constitution in the Making**. Bruxelas: CEPS, 2004, 168p.

KLEINE, Mareike; POLLACK, Mark. Liberal intergovernmentalism and its critics. **Journal of Common Market Studies**, Online, v. 56, n. 7, p. 1493-1509, nov. 2018.

LEFKOFRIDI, Zoe; SCHMITTER, Philippe C. Transcending or descending? European integration in times of crisis. **European Political Science Review**, Cambridge, v. 7, n. 1, p. 3-22, 2014

LERUTH, Benjamin; GÄNZLE, Stefan; TRONDAL, Jarle. Exploring differentiated disintegration in a Post-Brexit European Union. **Journal of Common Market Studies**, Online, v. 57, n. 5, p. 1013-1030, set. 2019.

MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Philippe C. La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 46, n. 181, p. 3-31, abr.-jun. 2006.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences and power in the european community: a liberal intergovernmentalist approach. **Journal of Common Market Studies**, Online, v. 31, p. 473-524, 1993.

MORAVCSIK, Andrew. **The Choice for Europe**: social purpose and state power from Messina to Maastricht. London: Routledge, 1999. p. 18-85, 379-471.

NEAL, Larry; GARCÍA-IGLESIAS, María Concepción. The economy of Spain in the euro-zone before and after the crisis of 2008. **The Quarterly Review of Economics and Finance**, Urbana-Champaign, v. 53, n. 4, p. 336-344, 2013.

NIEMANN, Arne; ZAUN, Natascha. EU refugee policies and politics in times of crisis: theoretical and empirical perspectives. **Journal of Common Market Studies**, Online, v. 56, n. 1, p. 3-22, 2018.

PIERSON, Paul. The path to european integration: a historical institutionalist analysis. **Comparative Political Studies**, Online, v. 29, n. 2, p. 123-163, abr. 1996.

REINERT, Erik S; KATTEL, Rainer. **The qualitative shift in european integration**: towards permanent wage pressures and a 'Latin-Americanization' of Europe? Tallinn: PRAXIS Working Paper No. 17, out. 2004. Disponível em: https://mpr.ub.uni-muenchen.de/47909/1/MPRA_paper_47909.pdf. Acesso em: 21 nov. 2020.

ROSAMOND, Ben. Brexit and the problem of european disintegration. **Journal of Contemporary European Research**, Londres, v. 12, n. 4, p. 864-871, 2016.

SAMPSON, Thomas. Brexit: the economics of international disintegration. **Journal of Economic Perspectives**, Nashville, v. 31, n. 4, p. 163-184, 2017.

STONE SWEET, Alec; SANDHOLTZ, Wayne. European integration and supra-national governance. **Journal of European Public Policy**, Reino Unido, v. 4, n. 3, p. 297-317, 1997.

SCHMITTER, Philippe C. A revised theory of regional integration. **International Organization**, Cambridge, v. 24, n. 4, p. 836-868, 1970.

SCHMITTER, Philippe C.; LEFKOFRIDI, Zoe. Neo-functionalism as a theory of disintegration. **Chinese Political Science Review**, v. 1, n. 1, p. 1-29, mar. 2016.

SCHIMMELFENNIG, Frank. European integration in the Euro Crisis: the limits of postfunctionalism. **Journal of European Integration**, Reino Unido, v. 36, n. 3, p. 321-337, 2014.

SCHIMMELFENNIG, Frank. Brexit: differentiated disintegration in the European Union. **Journal of European Public Policy**, Reino Unido, v. 25, n. 8, p. 1154-1173, ago. 2018a.

SCHIMMELFENNIG, Frank. European integration (theory) in times of crisis. **Journal of European Public Policy**, Reino Unido, v. 25, n. 7, p. 969-989, jul. 2018b.

SCHIMMELFENNIG, Frank. Liberal intergovernmentalism and the crises of the European Union. **Journal of Common Market Studies**, Online, v. 56, n. 7, p. 1578-1594, nov. 2018c.

SZUCKO, Angélica. Brexit and the differentiated european (dis)integration. **Contexto Internacional**, Online, v. 42, n. 3, p. 624-643, 2020.

VOLLAARD, Hans. Explaining european disintegration. **Journal of Common Market Studies**, Online, v. 52, n. 5, p. 1142-1159, set. 2014.

Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: Novas Perspectivas para o Desenvolvimento Econômico

Lucca Henrique Gustafson Rodrigues¹

Resumo: Este ensaio tem como objetivo analisar quais são as contribuições dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para o debate internacional sobre o desenvolvimento, especialmente no contexto dos países em desenvolvimento. A partir de uma discussão com a literatura, argumenta-se que os ODS estão intrinsecamente ligados entre si e que seu sucesso depende de como os países os incorporarão em um planejamento de desenvolvimento nacional (territorialização). Para os países em desenvolvimento, defende-se que abordar as questões econômicas ao mesmo tempo em que os ODS são perseguidos oferece uma ampla oportunidade para unir o desenvolvimento sustentável, econômico e social. Essa abordagem possibilita a incorporação crítica dos ODS como missões para as políticas econômicas nacionais.

Palavras-chave: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Agenda 2030. Desenvolvimento Econômico. Desenvolvimento Social.

¹ Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília. E-mail: lucca1509@gmail.com.

1 Introdução

A Agenda 2030 é o resultado de um debate de mais de três anos sobre o futuro do desenvolvimento internacional. Ela desenvolveu os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como uma nova estrutura para discutir e medir o desenvolvimento sustentável e também para fornecer um plano de ação internacional (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015). Os ODS vieram para substituir o quadro anterior, que era representado pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e que expirou em 2015. A nova agenda visa a construir sobre os ODM, mas superar suas deficiências e também expandir seus objetivos (FUKUDA-PARR, 2016). Enquanto os ODM eram compostos por 8 objetivos, 21 metas e 60 indicadores, a Agenda 2030 é um conjunto de 17 objetivos, 169 metas e 231 indicadores.

Os ODS também são uma estrutura muito mais audaciosa e complexa. Eles lidam com questões abstratas, como sustentabilidade, resiliência e equidade, que estavam longe de ser representadas pelos ODM. O processo político que elaborou os ODS e suas consequências também é bastante diferente daquele da agenda de desenvolvimento pré-2015. Além disso, os ODS objetivam propor um plano que seja “integrado e indivisível e que equilibre as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental” (AGNU, 2015, p. 1).

Essa abordagem multideterminada está no cerne da Agenda 2030 e representa vários aspectos e perspectivas sobre o que significa desenvolvimento. Menezes (2019) enfatiza que seria irrealista que todos os países-membros da ONU concordassem com um único projeto de desenvolvimento e esta é uma das razões pelas quais os ODS são tão amplos. Nesse sentido, ele destaca que os ODS não devem ser concebidos como uma “receita de bolo”, mas sim como uma referência importante e um compromisso internacional. Essa falta de definição estrita poderia ser vista como uma fraqueza da agenda, mas, como se argumentará, essa é na verdade uma das principais oportunidades para o seu sucesso.

Embora os ODS incorporem três perspectivas diferentes do processo de desenvolvimento – a ambiental, a social e a econômica –, nossa discussão dará atenção especial a esta última. As questões principais são responder qual é a visão da Agenda 2030 sobre o desenvolvimento econômico e como os ODS podem

lançar uma nova luz sobre essa questão. Isso nos permitirá construir uma nova perspectiva interconectada sobre as variáveis econômicas e não econômicas que estão no cerne da estrutura dos ODS.

Nesse contexto, a Agenda 2030 é considerada um excelente ponto de partida e um motor para o desenvolvimento econômico, conforme definido pela própria agenda. Esse conjunto de metas interconectadas e de relevância global possibilita o crescimento econômico ao mesmo tempo em que se atende a desafios nacionais. Isso será descrito como um projeto de missões de desenvolvimento, que se encaixa explicitamente na proposta ampla dos ODS.

Para tanto, o presente ensaio visa fazer uma abrangente revisão de literatura, mas não exaustiva, sobre a relação entre os ODS e o desenvolvimento econômico. A pesquisa buscou trazer autores que se complementem na visão de que a Agenda 2030 pode ser usada em favor dos países em desenvolvimento na tentativa de romper com a estrutura centro-periferia. A incorporação crítica das ODS no processo de territorialização é fundamental para o argumento aqui construído.

Na primeira seção, serão apresentados os ODM. Na segunda seção, será apresentada as inovações dos ODS. Na terceira seção, será discutido o papel do Estado e das políticas industriais no desenvolvimento. Na quarta seção, será argumentado como o desenvolvimento econômico pode se beneficiar dos ODS e quais são os principais aspectos positivos que os países subdesenvolvidos lucram com essa abordagem. Por fim, haverá uma conclusão.

Tabela 1 – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)	
ODS 1 - Erradicação da pobreza	ODS 10 - Redução das desigualdades
ODS 2 - Fome zero e agricultura sustentável	ODS 11 - Cidades e comunidades sustentáveis
ODS 3 - Saúde e bem-estar	ODS 12 - Consumo e produção responsáveis
ODS 4 - Educação de qualidade	ODS 13 - Ação contra a mudança do clima
ODS 5 - Igualdade de gênero	ODS 14 - Vida na água
ODS 6 - Água potável e saneamento	ODS 15 - Vida terrestre
ODS 7 - Energia limpa e acessível	ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes
ODS 8 - Trabalho decente e crescimento econômico	ODS 17 - Parcerias e meios de implementação
ODS 9 - Indústria inovação e infraestrutura	

Fonte: Assembleia Geral das Nações Unidas (2015). Elaboração própria.

2 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio sob a Perspectiva dos ODS

Antes de 2015, os ODM ainda dominavam o debate multilateral sobre o desenvolvimento, mas novas questões estavam sendo colocadas nessa arena. Fehling, Nelson e Venkatapuram (2013) sugerem que houve um relativo consenso sobre a relevância dos ODM no aumento do bem-estar mundial, mas esse processo parece ter sido limitado e desigual entre os países. Os autores apontam ainda que a literatura sobre os ODM começou muito otimista, mas, ao chegar perto de seu fim, importantes críticas foram feitas. Nesse contexto de repensar as prioridades internacionais de desenvolvimento, a Conferência Rio+20 convocou um Grupo de Trabalho Aberto, que elaborou o documento aprovado pela Assembleia Geral da ONU em 2015, “Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”.

As negociações da Agenda 2030 resultaram em uma nova estrutura composta pelos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), suas 169 metas e 231 indicadores. Essa foi uma grande expansão dos 8 ODM e suas 21 metas e 60 indicadores. Não é apenas nos números que as duas agendas diferem – Fukuda-Parr (2016) argumenta que elas são diferentes nos propósitos, na concepção e no processo político que levou à sua elaboração.

Fukuda-Parr (2016) aponta que os ODM eram basicamente uma agenda de ajuda Norte-Sul, com foco no alívio da pobreza. Ela também assinala que os ODM foram elaborados com pouca consulta à sociedade civil e, principalmente, escritos por tecnocratas. Por outro lado, os ODS são uma agenda global para o desenvolvimento sustentável, que foi elaborada com grande participação do setor privado, organizações da sociedade civil e outras instituições multilaterais nas negociações trienais anteriores à apresentação da Agenda 2030. A partir disso, para melhor avaliar a agenda pós-2015, é necessário remontar a algumas considerações específicas sobre os ODM.

Em primeiro lugar, eles foram construídos como parâmetros concretos e mensuráveis para os países subdesenvolvidos alcançarem. Sachs (2012) defende que essas metas e indicadores tangíveis foram fundamentais para o progresso da agenda

e para facilitar a conscientização, mobilização, defesa e explicação ao público. No entanto, Fukuda-Parr, Greenstein e Stewart (2013) indicam que muitos países usaram essas metas como substitutos ao planejamento nacional, sem considerar as prioridades, a viabilidade, os recursos e os *trade offs* reais do país.

Além disso, os ODM deram atenção excessiva ao cumprimento de metas mínimas e pouco abrangentes, como erradicar a pobreza extrema e a fome, alcançar o ensino fundamental universal e reduzir a mortalidade infantil. Essa forma de olhar para as questões de desenvolvimento levou a uma excessiva parametrização das metas e problemas de agregação de dados (LIVERMAN, 2018). Dessa forma, embora esses fossem, e ainda sejam, problemas extremamente relevantes, os ODM são frequentemente rotulados de “Objetivos Mínimos do Desenvolvimento” por isso (HARCOURT, 2005).

Em segundo lugar, essa atenção excessiva à pobreza levou a um diagnóstico dominante que via as restrições financeiras como o principal dilema dos países subdesenvolvidos. Assim, a ajuda internacional foi considerada como tendo um papel importante em ajudar a cumprir os ODMs, preenchendo lacunas de financiamento. Economistas como Easterly (2003, 2004) e Reinert (2007, 2008) questionam esse diagnóstico. Além disso, Reinert (2007) também argumenta que os ODM criaram um “colonialismo do bem-estar”, no qual os países tornaram-se dependentes da ajuda porque não puderam criar uma estrutura econômica diversa e independente para impulsionar a produtividade e o crescimento da renda endogenamente.

A terceira lacuna dos ODM deriva do fato de que toda a agenda pré-2015 foi construída por tecnocratas em discussões fechadas. O Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos criticou a abordagem estreita dos ODM, com base na suposição tecnocrática de que a tecnologia e os recursos financeiros são a resposta para a pobreza. Saith (2007) também questiona a validade de usar o progresso tecnológico e decisões *trickle down* como solução para problemas de desenvolvimento.

3 Indo Além com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

Por outro lado, os ODS foram impulsionados por um intrincado e contínuo processo de negociação entre ONU, sociedade civil, iniciativa privada e outras organizações multilaterais (FUKUDA-PARR, 2016; MENEZES, 2019). Essa mudança de processo é bem exemplificada pelo papel diferente da Organização Internacional do Trabalho (OIT) na construção dos ODM e ODS. O oitavo ODM reconheceu muitos aspectos iniciais da pobreza, como saúde, educação e gênero, mas negligenciou o vínculo do trabalho com a pobreza (FREY; MACNAUGHTON, 2016). A OIT declarou que essa falta de preocupação com as qualificações da mão de obra era problemática para as discussões sobre desenvolvimento e, na revisão dos ODM da Cúpula Mundial de 2005, o emprego pleno e produtivo, bem como as condições de trabalho decentes foram discutidos. Frey e MacNaughton (2016) assinalam que a OIT queria a criação de um novo objetivo, mas o resultado foi apenas a adição de uma nova meta, que funcionou como um gesto simbólico, embora insuficiente.

Após o lançamento do documento “*The Future we want*” (UNITED NATIONS, 2012) como declaração final da Rio+20, o Grupo de Trabalho Aberto estabeleceu processos de consulta global com múltiplos grupos temáticos de interesse, pesquisas eletrônicas globais com a sociedade civil, consultorias empresariais e consultorias acadêmicas e científicas (UNITED NATIONS DEVELOPMENT GROUP, 2013). A OIT ocupou o cargo de co-presidente do Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas para o Crescimento e o Emprego. Essa mudança na elaboração dos ODS deu à questão do trabalho um único ODS (8) que dita sobre “Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos” (AGNU, 2015, p. 21-22).

Desse mesmo modo, muitos outros objetivos foram sujeitos a pressões e debates multilaterais. A Agenda 2030, neste sentido, tornou-se um quadro muito mais completo e menos arbitrário, em consonância com os princípios básicos dos direitos humanos de universalidade, transparência, participação, igualdade, não discriminação e responsabilidade, do que os ODM (FREY; MACNAUGHTON, 2016). Essa mudança na elaboração do processo político da agenda possibilitou

a introdução de conceitos mais complexos na discussão do desenvolvimento, como sustentabilidade e inclusão (FUKUDA-PARR, 2016). Vale ressaltar que essa complexificação da agenda é criticada por autoras como Liverman (2018), a qual argumenta que isso pode dificultar o desenho de políticas públicas e gera contradições entre diferentes ODS.

Ainda assim, Menezes (2019) sugere que essa estrutura complexa dentro dos ODS possui aspectos positivos ao torná-los uma responsabilidade e um compromisso global. Essa percepção é completamente diferente da agenda pré-2015. Os ODMs eram principalmente metas de redução da pobreza em países subdesenvolvidos e criaram uma visão *ghettonized* do debate sobre o desenvolvimento, o qual se tornou um problema exclusivo de alguns países pobres (SAITH, 2007). Os ODS, no entanto, desempenham um papel único na definição do desenvolvimento como uma necessidade global, na qual os países desenvolvidos e em desenvolvimento devem se engajar juntos para alcançá-los. Nesse sentido, a cooperação global e o fortalecimento da governança multilateral são necessárias para maximizar o potencial da agenda em mudar o discurso de desenvolvimento anterior e abrir possibilidades para reformas.

Essa modificação na perspectiva do desenvolvimento é exemplificada pela introdução da desigualdade no debate. Enquanto a pobreza é um problema enorme e urgente a ser vencido, a desigualdade tem ganhado uma importância cada vez maior nas últimas décadas, e essa questão afeta regiões igualmente desenvolvidas e subdesenvolvidas (DOYLE; STIGLITZ, 2014; FREISTEIN; MAHLER, 2016; FUKUDA-PARR, 2010; SAITH, 2007; SAIZ; DONALD, 2017).

Além disso, essa integração não deve ser concebida apenas entre os países, mas também na própria construção da agenda. Stafford-Smith *et al.* (2017, p. 911, tradução nossa) assinalam que três áreas devem receber atenção especial às suas conexões “entre setores (e.g. finanças, agricultura, energia e transportes), entre atores sociais (autoridades locais, agências governamentais, setor privado e sociedade civil), e entre e em conjunto com países de renda baixa, média e alta”² (tradução nossa). Essas inter-relações são necessárias para consolidar os múltiplos meios de

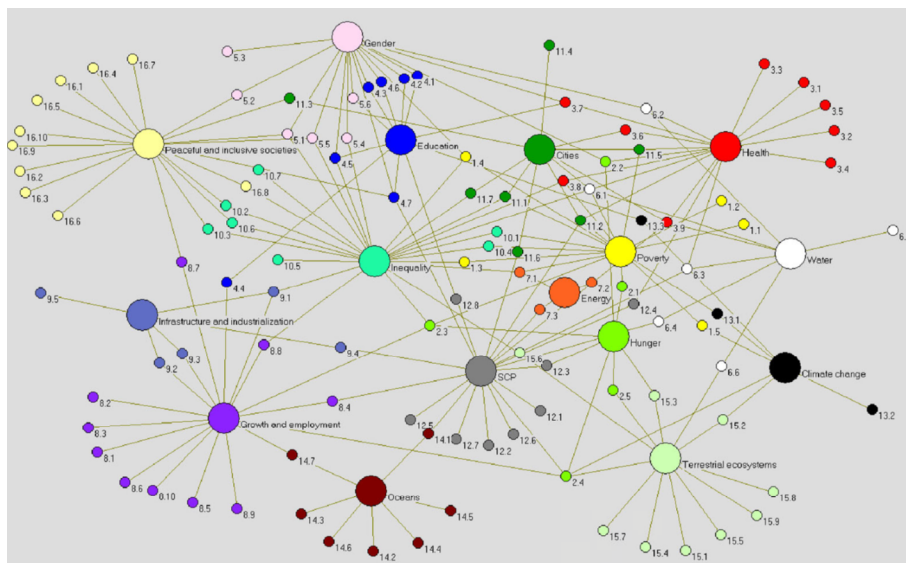
2 No original: “cross sectors (e.g., finance, agriculture, energy, and transport), across societal actors (local authorities, government agencies, private sector, and civil society), and between and among low, medium and high income countries” (STAFFORD-SMITH *et al.*, 2017, p. 911).

implementação da agenda, como o financiamento das metas, a tecnologia necessária, a capacitação, as questões comerciais, a política e coerência institucional, a parceria com múltiplas partes interessadas e o monitoramento e responsabilização das metas e dados (STAFFORD-SMITH *et al.*, 2017, p. 918).

Le Blanc (2015) vai além e faz um mapeamento das ligações entre os ODS por meio de áreas temáticas. Ele ressalta que seu mapeamento sugere uma estrutura “centro-periferia” dentro dos objetivos da agenda, em que os objetivos que representam o núcleo são intrinsecamente necessários para uma busca holística do resto da agenda. Eles se tornaram a pedra angular de outros objetivos e metas, que se tornam indivisíveis entre eles. Essa categorização cria o que o autor chamou de alvos principais e estendidos de cada objetivo. As metas principais são aquelas listadas na própria Agenda 2030, mas as metas estendidas são aquelas que estão indiretamente vinculadas a uma meta, embora originalmente definidas em outra meta da agenda. Essa forma de ver os ODS é extremamente relevante quando se discute novas perspectivas de desenvolvimento econômico porque mostra explicitamente que o processo de desenvolvimento não é determinado de forma restrita e tem múltiplas causas.

Uma característica interessante do mapeamento de Le Blanc (2015) que ele não assinala explicitamente é que os quatro objetivos mais interligados da agenda são todos econômicos por natureza. Os ODS 12, 10, 1 e 8, em ordem decrescente, são os que mais se conectam aos outros objetivos – com 14, 12, 10 e 10 ligações, em sequência. Esse recurso traz um *insight* relevante para a construção da Agenda 2030: sua perspectiva econômica é fundamental para todo o novo debate e representa o cerne da própria agenda. Se os países desejam ter sucesso na implementação dos ODS, eles precisam prestar muita atenção às variáveis econômicas e como integrá-las aos seus objetivos estendidos.

Figura 1 – Rede dos ODS, seus alvos principais e estendidos



Fonte: Le Blanc (2015, p.179).

Agora, é preciso sinalizar que muitas críticas têm sido feitas à centralidade da economia nas questões de desenvolvimento. Moore (2015, p. 805) afirma que esta nova abordagem é entendida a partir de um estado de colonização econômica. A partir dessa ideia, o autor questiona a validade de usar o crescimento econômico como meta normativa e universal sem levar em conta características próprias de cada sociedade e seus valores individuais.

Por outro lado, costuma-se argumentar também que o crescimento da renda é a principal causa da melhoria da qualidade de vida das populações nos países em desenvolvimento. Por esse motivo, a maioria das teorias econômicas vê o crescimento da renda como um indicador necessário, embora não suficiente, para interpretar o desenvolvimento (PERKINS *et al.*, 2013). Esse conceito parte da ideia de que o crescimento da renda é bom por definição sem considerar qual tipo de crescimento se está discutindo.

Além disso, Freistein e Mahler (2016) expõem claramente como o crescimento econômico, visto como um valor universalista, desempenha um papel ambivalente nessa discussão. Ao mesmo tempo em que se refere a uma tese hegemônica, refletindo a posição da Europa e dos Estados Unidos sobre o desenvolvimento

econômico, também dá a oportunidade aos países pobres se apropriarem desse discurso e usá-lo como um ponto de defesa de sua autonomia.

Os autores mostram que esse paradoxo é explícito nos casos de (des)colonização, em que os países europeus criaram um conjunto universal de valores para justificar sua expansão e dominação de estados latino-americanos, africanos e asiáticos. Uma vez que esses valores de liberdade, igualdade e fraternidade são usados como universais, eles também poderiam ser usados contra as metrópoles para libertar as colônias e proporcionar-lhes melhores condições de vida (FREISTEIN; MAHLER, 2016). Essa dicotomia é percebida no paradigma de desenvolvimento econômico moderno, o qual vê o crescimento como uma meta universal de responsabilidade de todos os países, criando oportunidades para que as economias subdesenvolvidas também alcancem os demais ODS.

A partir disso, pode-se dizer que, embora o crescimento e as demais metas da Agenda 2030 sejam importantes para um compromisso internacional, os ODS precisam ser vistos como uma referência no debate internacional e não como um modelo de desenvolvimento único (MENEZES, 2019). Apenas a agenda é incapaz de proporcionar transformações relevantes e

longe de ser um marco dado e definido, [a agenda] é o resultado da economia política internacional do desenvolvimento [...] Por tanto, é pela utilização da agenda, sua evolução e sua interação com outras esferas de poder estrutural que se determinará sua capacidade para contribuir com a construção de um mundo mais justo, equitativo e sustentável³ (OSÉS; MARTÍNEZ, 2016, p. 98-99, tradução nossa).

Isso significa que os ODS, suas metas e indicadores, também devem passar por uma discussão nacional sobre qual projeto de desenvolvimento cada país deseja perseguir. Deve haver a politização do debate sobre o desenvolvimento para que cada sociedade defina suas prioridades, capacidades e obrigações. A Agenda 2030 é um grande marco nas bases do debate internacional sobre o desenvolvimento, mas não pode ser vista como suficiente para fornecer respostas universais. Como Fukuda-Parr, Greenstein e Stewart (2013) criticaram as metas dos ODM se tornando alvos de planejamento nacional, os ODS não deveriam cair no mesmo erro.

³ No original: "lejos de ser un marco dado y definido, es un resultado de la economía política internacional del desarrollo [...] Es por lo tanto la utilización de la agenda, su evolución y su interacción con otras esferas de poder estructural lo que determinará su capacidad para contribuir a la construcción de un mundo más justo, equitativo y sostenible" (OSÉS; MARTÍNEZ, 2016, p. 98-99).

Por fim, Saith (2007) aponta que a fórmula “globalização neoliberal + ODM = desenvolvimento” foi insuficiente na era pré-2015. Dessa forma, a próxima seção inicia a discussão de qual o papel dos Estados no desenvolvimento e na compatibilização dos ODS na agenda nacional de desenvolvimento econômico.

4 Estado, Política Industrial e Missões do Desenvolvimento

Política industrial sempre foi um tema polêmico. Desde os anos 1980, muitos estudiosos têm argumentado novamente contra a ação governamental nos mercados por acreditarem que estes são suficientes para entregar os melhores e mais eficientes resultados, enquanto o primeiro está sujeito a falhas sistemáticas e captura por *rentseeking*. No entanto, após a incapacidade do Consenso de Washington em proporcionar a industrialização global, o debate sobre as políticas industriais avançou não para uma questão de se elas deveriam ser usadas, mas de como elas deveriam ser projetadas (LABRUNIE, 2018).

Gadelha (2016) defende que a política industrial não deve ser vista como uma meta em si mesma, mas sim um meio para construir em um projeto nacional de desenvolvimento. Este projeto deve ser determinado politicamente e concebido para enfrentar as necessidades sociais e coletivas daquela sociedade. Vale ressaltar que esses desafios nacionais são historicamente determinados e altamente específicos ao seu contexto, o que revela a importância da economia política embutida no processo de determinação de prioridades.

Mazzucato e Penna (2016, p. 6, tradução nossa) apresentam uma abordagem semelhante para discutir políticas tecnológicas na construção do sistema de inovação brasileiro. Eles defendem o foco em uma estrutura orientada por missões, que podem ser definidas como “políticas públicas sistemáticas que miram na fronteira do conhecimento para alcançar objetivos específicos ou ‘*big science*’ para grandes problemas [*big problems*]”⁴. Essa nova perspectiva vai ao encontro da tese de Mazzucato (2014) de que o Estado tem um papel imprescindível no desenvolvimento dos sistemas nacionais de inovação e é responsável não só por estabelecer as bases do processo de inovação, mas também por ser ele próprio um agente inovador. O novo argumento que se acrescenta à sua tese anterior é a ideia

⁴ No original: “systematic public policies that draw on frontier [of] knowledge to attain specific goals or ‘big science’ deployed to meet big problems” (MAZZUCATO; PENNA, 2016, p. 6).

de que essas políticas públicas de inovação não são tomadas no vácuo e há um conjunto de problemas socioeconômicos (*big problems*) que poderiam ser enfrentados com políticas orientadas (MAZZUCATO, 2021).

No mesmo sentido da defesa de Gadelha (2016), uma perspectiva baseada em missões para pautar os investimentos e o processo de inovação é uma forma de legitimar as políticas industriais, em sentido amplo. Desse modo, a industrialização e a modernização da estrutura produtiva e técnica não são as metas finais, mas sim meios para satisfazer certas necessidades e demandas sociais. Essas perspectivas de desenho de políticas baseadas em missões (GADELHA, 2016; MAZZUCATO; PENNA, 2016; MAZZUCATO, 2021) destacam que os avanços tecnológicos não são exógenos, mas, sim, o resultado de processos endógenos de definição de prioridades. Qualquer política industrial ou tecnológica é o reflexo das preferências políticas nacionais, que são determinadas por variáveis e fatores não econômicos. A mudança estrutural e os paradigmas técnicos, nesse sentido, reconhecem que o desenvolvimento econômico e o crescimento não têm apenas uma taxa, mas também uma direção. Em última análise, essa orientação é definida na arena política, onde se institucionalizam.

Em síntese, alguns economistas brasileiros se basearam nessa forma de pensar política industrial e atuação do Estado para desenhar uma nova agenda de desenvolvimento social e humano (ROSSI *et al.*, 2018; DWECK; ROSSI, 2019). Eles utilizam a ideia de políticas baseadas em missões presente em Mazzucato e Penna (2016), Mazzucato (2021) e Gadelha (2016) para defender que a transformação da estrutura econômica deve ser acompanhada pelo estabelecimento de missões de desenvolvimento. A modernização da estrutura produtiva, que pode concentrar renda, fragilizar as relações do mercado de trabalho e piorar os indicadores sociais e ambientais, é substituída por uma mudança econômica voltada à superação de tais missões. Dessa forma, sua proposta é usar essas deficiências sociais como os próprios motores de crescimento (ROSSI *et al.*, 2018; DWECK; ROSSI, 2019).

No caso do Brasil, Rossi *et al.* (2018) sugerem dois grandes desafios nacionais que poderiam ser utilizados para impulsionar o crescimento: (i) redistribuição de renda por meio da consolidação do mercado interno e possibilitando ganhos de escala e eficiência produtiva; e (ii) provisão de bens e serviços públicos pelos efeitos

multiplicadores no curto prazo e a melhoria da qualidade de vida e produtividade no longo prazo. Mesmo que analisem explicitamente o cenário do Brasil, sua ideia de desenvolvimento social e humano pode ser frutífera para implementações nacionais em outros países em desenvolvimento (por exemplo, o caso do México em NIETO, 2017).

Em suma, missões do desenvolvimento seriam o resultado ativo da determinação de prioridades, a partir de um processo de análise amplo e crítico sobre as demandas sociais mais urgentes do país. O uso dessas deficiências históricas como direcionamentos para onde as políticas nacionais de investimento, inovação e tecnologia devem se voltar permite repensar o papel da política industrial no Século XXI, a qual ganha uma validação para além dela mesma. Ao usar a política econômica para responder a essas missões, como a redução da desigualdade e provimento de bens públicos, é possível se desenvolver de modo a tornar o crescimento econômico inclusivo e voltado aos direitos humanos (NOLAN; BOHOSLAVSKY, 2020; DAVID *et al.*, 2020; ROSSI *et al.*, 2020)

Resumindo, as três propostas apresentadas tratam do desenvolvimento como uma questão de direcionar e priorizar explicitamente a política industrial e tecnológica de um país em prol de um objetivo. O desenvolvimento econômico recupera sua configuração multideterminada que defendemos nas seções anteriores. A transformação produtiva não é vista como a meta final e outros fatores não econômicos podem ser reintroduzidos na discussão. É nesse cenário que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável podem ser de grande utilidade por fornecerem um conjunto complementar de referenciais para os quais um projeto de desenvolvimento nacional deve apontar.

5 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o Desenvolvimento Econômico

Os ODS, conforme discutido, podem ser vistos como um novo paradigma internacional para avaliar o desenvolvimento. Eles superaram muitas das deficiências dos ODM e melhoraram a agenda internacional sobre o tema. Os ODS foram elaborados ao longo de um processo de discussão muito mais plural e inclusivo do que os ODM e incorporam uma visão mais holística sobre o desenvolvimento

(FUKUDA-PARR, 2016). A introdução de novos objetivos ambiciosos faz com que a Agenda 2030 precise ser vista como uma rede interligada e os ODS como partes dessa estrutura complexa que não pode ser facilmente separada (LE BLANC, 2015). Portanto, a agenda cumpre o papel de reintroduzir o desenvolvimento como uma questão global, o que também difere da periferização do tema pelos ODM (SAITH, 2007).

Nesse sentido, por ser uma preocupação global, a Agenda 2030 estabelece o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas (AGNU, 2015). Embora extremamente sutil, esse princípio ajuda a entender que, ainda que todos os países concordem com a estrutura dos ODS como uma lista de metas a serem alcançadas, a busca da agenda deve ser específica ao contexto e olhar para as capacidades e necessidades de cada país. A falta desse entendimento criou um grande problema com os ODM, pois muitos países usaram suas metas e indicadores como um planejamento de desenvolvimento sem considerações nacionais (FUKUDA-PARR; GREENSTEIN; STEWART, 2013). Osés e Martínez (2016) corroboram ao afirmar que os ODS são uma referência importante, mas estão longe de ser um projeto pré-definido e completo. Até mesmo a ONU afirmou no texto de estabelecimento da Agenda 2030 que: “Reconhecemos que existem diferentes abordagens, visões, modelos e ferramentas disponíveis para cada país, de acordo com suas circunstâncias e prioridades nacionais, para alcançar o desenvolvimento sustentável” (AGNU, 2015, p. 13-14).

Desta forma, a ideia de reintroduzir o debate sobre o desenvolvimento na arena política nacional vem ao encontro do que foi discutido na última seção sobre a necessidade de o desenvolvimento econômico ser direcionado para as necessidades e prioridades nacionais (FUKUDA-PARR; GREENSTEIN; STEWART, 2013). Uma política industrial orientada por missões nacionais deve reconhecer as especificidades de seu contexto, da mesma forma que os ODS devem ser orientados para as necessidades de cada país.

A Agenda 2030 é, então, apenas o ponto de partida. Isso se dá pois, nesta década, até que um novo paradigma de desenvolvimento seja estabelecido institucionalmente na sociedade internacional, os ODS serão usados como referência e como resposta a questões gerais de desenvolvimento. Isso significa que os países

podem, e argumenta-se que devem, usar os ODS e discuti-los de modo crítico para reinterpretar o que desse quadro deve ser revalidado nacionalmente. Esse processo de territorialização dos ODS vem sendo trabalhado na literatura, porém ainda de forma nebulosa quanto às questões práticas (MORTON *et al.*, 2017; GALVÃO; 2020).

A contribuição que o presente ensaio busca trazer é ao conectar o debate internacional de desenvolvimento, via ODS, à arena política nacional e de determinação de prioridades, as quais são caracterizadas como missões do desenvolvimento. Dito isso, os países em desenvolvimento poderiam se beneficiar ao usar os ODS, depois de interpretados de maneira crítica a realidade local, para promover o desenvolvimento econômico, foco deste ensaio. A multiplicidade dos ODS e sua complexidade também podem ser vistas como um guia para um projeto do desenvolvimento econômico nacional (FUKUDA-PARR; GREENSTEIN; STEWART, 2013). Cada objetivo da agenda pode ser interpretado como uma missão que a política industrial visa resolver ou promover. Assim, se inverte a lógica *top-down* da Agenda 2030, a qual deve ser instrumentalizada pelas demandas sociais de cada país, dando a oportunidade de enfrentar seus desafios históricos nacionais tomando a agenda apenas como ponto de partida.

Por exemplo, o terceiro ODS é “Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades” (AGNU, 2015, p. 17). Esse objetivo dá atenção especial a um grande problema social que é a questão da saúde. Se fosse utilizada a necessidade de promover serviços de saúde de qualidade e se introduzisse esse problema no debate político nacional, os formuladores de políticas poderiam usar a falta de bons serviços de saúde pública para direcionar suas políticas industriais e de inovação. Dessa forma, o problema da saúde e a questão do desenvolvimento econômico seriam enfrentados simultaneamente. Enquanto se promovesse esses serviços, os impactos de curto prazo dos gastos do Estado elevariam a renda nacional por meio do efeito multiplicador e, no longo prazo, as pessoas teriam melhores serviços de saúde e qualidade de vida em geral, que melhoram a produtividade e afetam a trajetória de crescimento nacional (ROSSI *et al.*, 2018).

A questão da saúde é particularmente interessante, uma vez que existem estudos sobre como a mercantilização dos serviços sanitários criou a oportunidade

de desenvolver um complexo industrial nacional de saúde. Ainda que essa mercantilização possa ter determinados efeitos deletérios no provimento da saúde (ver, por exemplo, CORDILHA; LAVINAS, 2018), Gadelha (2003) defende que ela cria simultaneamente a possibilidade de encadeamento no sistema de saúde e a promoção da saúde pública como uma ótima forma de fomentar a industrialização e a transformação da estrutura produtiva por meio da melhoria da qualidade de vida da sociedade. Ele ressalta que esse setor também é altamente inovador, o que cria grandes oportunidades de avanço técnico.

Além disso, também podemos olhar para outros ODS e derivar relações semelhantes. O sétimo objetivo é “Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia, para todos” (AGNU, 2015, p. 21). O uso de energias renováveis e a promoção de negócios verdes não são bons apenas para o desenvolvimento econômico, mas também são uma forma de defender o meio ambiente das mudanças climáticas antropogênicas. Essa preocupação com o impacto das atividades humanas no clima é abordada especificamente na Agenda 2030 pelo ODS 13, que demonstra a interligação entre todos os objetivos e metas da agenda⁵. Com a promoção dessas atividades, a qualidade de vida é melhorada e os recursos naturais garantidos para as gerações futuras. Isso se conecta diretamente com o cerne da definição de desenvolvimento sustentável da ONU e é uma grande representação de como a Agenda 2030 trata o desenvolvimento em suas três dimensões: econômica, social e ambiental (AGNU, 2015).

Esta visão de desenvolvimento multideterminada e a complementaridade entre as demandas sociais e as perspectivas de crescimento econômico está no cerne da ideia do desenvolvimento baseado em missões, a qual poderia usar de forma crítica a Agenda 2030 como uma referência para orientar o plano de desenvolvimento dos países. Essa complexa malha de propósitos sociais e econômicos está no centro dos ODS e, ao reconhecer a interdependência desses objetivos, pode-se facilmente compreender que a própria agenda foi elaborada de forma que as variáveis econômicas estivessem sujeitas ao cumprimento das demais metas. O trabalho de Le Blanc (2015) sobre as conexões entre os objetivos e metas da agenda mostrou como os principais ODS econômicos (1, 8, 10 e 12) eram os que tinham mais

⁵ Há, todavia, autores que questionam a capacidade desse sistema de governança internacional lidar com questões climáticas como Pereira e Viola (2020) e Inoue *et al.* (2019).

conexões e as metas mais estendidas. Isso significa que, embora existam algumas questões econômicas intrínsecas, toda a agenda pode e deve ser utilizada como vetor de desenvolvimento econômico.

Os países também podem se beneficiar da estrutura institucional internacional criada para enfrentar esses desafios. O Fórum Político de Alto Nível (HLPF) foi estabelecido no mandato do documento de resolução da Rio+20 e atua como a principal estrutura institucional que acompanha a evolução dos ODS. A Agenda de Ação de Addis Ababa (AAAA)⁶ fornece uma estrutura global para o financiamento da Agenda 2030 e dos estados membros da ONU mandatados para a criação do Escritório de Finanças para Desenvolvimento Sustentável (FSDO). O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) está no centro da governança global das cooperativas econômicas e tem um fórum especial para o financiamento do desenvolvimento (Fórum FfD) (AGNU, 2015). Toda essa estrutura fornece suporte para as economias nacionais seguirem a agenda e atingirem os ODS.

Além disso, as economias em desenvolvimento poderiam se beneficiar ainda mais com o uso crítico e instrumental dos ODS em âmbito nacional. Além de a estrutura financeira e institucional ser um grande facilitador para a obtenção de recursos financeiros, esses países podem usar os ODS para serem introduzidos na fronteira do conhecimento. Isso se deve ao fato já mencionado de que toda a sociedade internacional está olhando para os mesmos temas e investindo nas mesmas áreas. Mesmo com discrepâncias de capacidades, alguns problemas devem ser tratados por todos os países (AGNU, 2015). É o caso do ODS 13, por exemplo. Muitos países estão tentando renovar sua matriz energética e, como já apontado, essa é uma área de grandes perspectivas de inovações e efeitos estruturais positivos (EATON, 2013).

Isso se torna especialmente relevante quando entendemos a divisão internacional do trabalho e como isso influencia as economias nacionais. As características hierárquicas do capitalismo são amplamente discutidas na literatura e, a partir disso, Gilpin (1987, p. 99, tradução nossa) destacou que “todo Estado, esteja ele certo ou errado, deseja estar o mais próximo possível do final inovador do ciclo produtivo,

⁶ Em específico, é interessante pontuar como a AAAA se difere do entendimento anterior dos ODM, que privilegiava a assistência financeira norte-sul, como apresentado na seção 2. A nova agenda reorienta o financiamento do desenvolvimento para a necessidade de recursos públicos, em especial bancos de investimento, diluindo a separação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (ORLIANGE; BARROS-PLATIAU; 2020)

onde se acredita estar localizado o maior ‘valor adicionado’⁷. No entanto, é importante destacar que essas atividades são classificadas de forma relativa. Eles não são em si melhores do que os outros, mas são classificados como tais em comparação. Evans (1995, p. 8, tradução nossa) esclareceu essa ideia ao pontuar que

O complô multidimensional de uma era pode se tornar o setor atrasado de outra. A partir dessa ideia, ‘desenvolvimento’ não é mais apenas uma trajetória local de transformação. Ele é também definido pela relação entre a capacidade produtiva local e uma mudança global de setores⁸.

Nesse sentido, um setor produtivo desempenha um papel único na história econômica por sua posição relativa à estrutura produtiva global. Certos setores que eram capazes de fornecer mudanças transformadoras no passado não podem mais fornecê-las. É o caso, por exemplo, da indústria têxtil e das indústrias de baixa base tecnológica. Foi um dos principais motores da primeira revolução industrial na Inglaterra, mas é difícil imaginar que hoje tal atividade teria o mesmo impacto transformador. É o que Reinert (2008) chamou de becos técnicos sem saída.

Os ODS resolvem esse problema ao fornecer um conjunto de metas que podem ser traduzidas em possibilidades industriais, as quais, uma vez que todos os países participem simultaneamente, são naturalmente vistas como setores líderes. A importância da posição relativa na divisão mundial do trabalho tende a criar uma estrutura centro-periferia e tentar se inserir na fronteira do conhecimento é uma forma de romper essa relação de dependência e desenvolver sua economia nacional (CHAVES *et al.*, 2020). A Agenda 2030 ajuda fornecendo uma *proxy* do que os esforços internacionais consideram ser a fronteira do conhecimento.

Como já mencionado, o ODS 13 é um exemplo óbvio desse problema. A revolução da energia verde é caracterizada por suas grandes possibilidades de inovação e está dentro de um dos objetivos centrais da Agenda 2030 (EATON, 2013). Essas metas representam como a fronteira do conhecimento é definida na comunidade internacional e, portanto, os ODS podem atuar como indicadores de muitas dessas questões globais. É o caso de outros objetivos da agenda, como a preocupação com o ODS 3, que aborda a perspectiva da saúde e abre a discussão

7 No original: “every state, rightly or wrongly, wants to be as close as possible to the innovative end of the product cycle where, it is believed, the highest ‘value added’ is located” (GILPIN, 1987, p. 99).

8 No original: “One era’s multidimension conspiracy may become another’s “lagging sector”. From this perspective, ‘development’ is no longer just a local trajectory of transformation. It is also defined by the relation between local productive capacity and a changing global array of sectors” (EVANS, 1995, p. 8).

para um complexo industrial nacional da saúde, o ODS 6, que trata da gestão da água e oferece possibilidades tecnológicas e de estudos em infraestrutura social e sanitária, e o ODS 11, que atenta para a revolução da urbanização e as inúmeras possibilidades de reestruturação econômica e social das fundações urbanas, apenas para citar alguns exemplos.

Nesse sentido, os países em desenvolvimento ganham muito se introduzirem esses objetivos em seu projeto de desenvolvimento nacional por uma série de razões: (i) se beneficiam de uma perspectiva multideterminada de desenvolvimento, cujo crescimento econômico pode ser alcançado ao mesmo tempo que os desafios nacionais são endereçados; (ii) eles se beneficiam de instituições internacionais que fornecem suporte para a implementação técnica dos ODS, bem como fornecem uma estrutura de financiamento para sua realização; e (iii) se beneficiam ao se inserirem na fronteira do conhecimento ao lidar com as mesmas questões técnicas, econômicas, sociais e ambientais do resto do mundo.

6 Conclusão

Hoje, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são a estrutura de desenvolvimento mais amplamente aceita e discutida internacionalmente. Essa agenda visa consolidar múltiplas perspectivas de desenvolvimento e conectar seus três grandes pilares: o econômico, o social e o ambiental. No entanto, essa agenda não deve ser vista como uma estrutura final e definitiva para analisar essas questões. Em vez disso, essa ampla cobertura e falta de determinação estrita é uma das maiores conquistas da agenda: é possível estabelecer muitas correlações entre problemas globais como pobreza, saúde, desigualdade, desmatamento, esgotamento econômico e mudanças climáticas sem definir uma abordagem estreita de como resolvê-los.

A Agenda 2030 deve ser vista como uma referência que fornece insumos para a discussão do desenvolvimento, mas o planejamento de como atingir essas metas e resolver esses problemas é uma questão de orientação e planejamento nacional. Essa incorporação dos ODS na arena política nacional é o que torna a agenda tão importante. Isso ocorre porque todos os países estão envolvidos nas mesmas questões, mas têm a possibilidade de definir suas próprias prioridades e lidar com suas próprias capacidades para resolvê-las.

Essa perspectiva sobre o processo de desenvolvimento e sobre como os ODS devem ser discutidos nacionalmente oferece aos países subdesenvolvidos o potencial de superar sua condição defasada. As políticas econômicas e industriais são reintroduzidas no debate como forma de enfrentar os problemas presentes na Agenda 2030 ao mesmo tempo em que se concretiza o crescimento econômico, também apresentado em um ODS. Essa abordagem lembra que o crescimento econômico não só tem uma taxa, mas também uma direção. Essa direção, afinal, é o que determina sua qualidade e se está propiciando realmente o progresso social.

Nesse sentido, os ODS poderiam ser usados como *proxies* de como lidar com o duplo aspecto do crescimento econômico – que trata da necessidade de industrialização e de inovações tecnológicas e a necessidade de orientar essas mudanças para os desafios nacionais e demandas coletivas. A Agenda 2030 define um referencial, que oferece oportunidades para que os países subdesenvolvidos gerenciem suas políticas industriais nacionais na direção dessas metas. O engajamento na busca dos ODS também fornece apoio institucional e financeiro internacional para esse assunto e permite que esses países se introduzam na nova fronteira do conhecimento. Em suma, os ODS enriquecem a discussão sobre desenvolvimento econômico e têm muito a acrescentar – tanto em termos práticos, políticos, como teóricos.

Sustainable Development Goals: New Perspectives on Economic Development

Abstract: This essay aims to analyze what are the contributions of the Sustainable Development Goals to the international debate on development, especially in the context of developing countries. Based on a literature discussion, it is presented how the SDGs are intrinsically linked to each other and that their success depends on how countries will incorporate them in a national development plan (territorialization). For developing countries, it is argued that addressing economic issues at the same time that the SDGs are pursued offers an opportunity to unite sustainable, economic and social development. This approach makes it possible to incorporate the SDGs as missions for national economic policies.

Keywords: Sustainable Development Goals. 2030 Agenda. Economic development. Social development.

Referências

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS (AGNU). **Transformando nosso mundo**: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York, set. 2015. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf. Acesso em: 17 fev. 2021.

CHAVES, Catari *et al.* Innovation systems and changes in the core-periphery divide: notes on a methodology to determine countries' trajectories using science and technology statistics. **CEPAL Review**, Santiago, n. 130, p. 43-61, abr. 2020. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45975/RV130_Pereira.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 17 mar. 2021.

CORDILHA, Ana Carolina; LAVINAS, Lena. Transformações dos sistemas de saúde na era da financeirização. Lições da França e do Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p. 2147-2158, jul. 2018. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018000702147-&lng=pt&cnrm-iso. Acesso em: 09 abr. 2021.

DAVID, Grazielle. Human rights and fiscal policy: a necessary link. **World Economics Association**, Online, v. 10, n. 2, p. 2-4, maio 2020. Disponível em <https://www.worldeconomicsassociation.org/newsletterarticles/rights-and-fiscal-policy/>. Acesso em: 10 abr. 2020.

DOYLE, Michael W.; STIGLITZ, Joseph E. Eliminating extreme inequality: A sustainable development goal, 2015-2030. **Ethics & International Affairs**, Cambridge, v. 28, n. 1, p. 5-13, mar. 2014. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/ethics-and-international-affairs/article/abs/eliminating-extreme-inequality-a-sustainable-development-goal-20152030/013C79F9BBBE4DCD-FFE4A5348CEAE05F#>. Acesso em: 17 mar. 2021.

DWECK, Esther; ROSSI, Pedro. Políticas sociais, distribuição, crescimento e mudança estrutural. In: CHILIATTO LEITE, Marcos Vinicius (org.). **Alternativas para o desenvolvimento brasileiro**: novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade. Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), 2019. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/44616-alternativas-o-desenvolvimento-brasileiro-novos-horizontes-mudanca-estrutural>. Acesso em: 10 abr. 2021.

EASTERLY, William. Can foreign aid buy growth?. **Journal of Economic Perspectives**, Nashville, v. 17, n. 3, p. 23-48, jun./set. 2003. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/089533003769204344>. Acesso em: 17 mar. 2021.

EASTERLY, William Russell. **O Espetáculo do Crescimento**: aventuras e desventuras dos economistas na incessante busca pela prosperidade nos trópicos. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

EATON, Derek. Technology and Innovation for a Green Economy. **Review of European, Comparative & International Environmental**, Online, v. 22, n. 1, p. 62-67, abr. 2013. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/reel.12020>. Acesso em: 17 mar. 2021.

EVANS, Peter B. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FEHLING, Maya; NELSON, Brett D.; VENKATAPURAM, Sridhar. Limitations of the Millennium Development Goals: a literature review. **Global Public Health**, Abingdon-on-Thames, v. 8, n. 10, p. 1109-1122, nov. 2013. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17441692.2013.845676>. Acesso em: 17 mar. 2021.

FREISTEIN, Katja; MAHLERT, Bettina. The potential for tackling inequality in the Sustainable Development Goals. **Third World Quarterly**, Oxford, v. 37, n. 12, p. 2139-2155, maio 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436597.2016.1166945>. Acesso em: 17 mar. 2021.

FREY, Diane F.; MACNAUGHTON, Gillian. A human rights lens on full employment and decent work in the 2030 sustainable development agenda. **SAGE Open**, Thousand Oaks, v. 6, n. 2, p.1-13, jun. 2016. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2158244016649580>. Acesso em: 17 mar. 2021.

FUKUDA-PARR, Sakiko. Reducing inequality–The missing MDG: A content review of PRSPs and bilateral donor policy statements. **IDS Bulletin**, Brighton, v. 41, n. 1, p. 26-35, jan. 2010. Disponível em: <http://sakikofukudaparr.net/wp-content/uploads/2016/06/Reducing-Inequality-The-Missing-MDG.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2021.

FUKUDA-PARR, Sakiko. From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development. **Gender&Development**, London, v. 24,

n. 1, p. 43-52, fev. 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13552074.2016.1145895?journalCode=cgde20>. Acesso em: 17 mar. 2021.

FUKUDA-PARR, Sakiko; GREENSTEIN, Joshua; STEWART, David. How should MDG success and failure be judged: Faster progress or achieving the targets?. **World Development**, Oxford, v. 41, p. 19-30, jan. 2013. Disponível em: <http://sakikofukudaparr.net/wp-content/uploads/2016/06/How-Should-Success-and-Failure-Be-Judged.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2021.

GADELHA, Carlos. O complexo industrial da saúde e a necessidade de um enfoque dinâmico na economia da saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 521-535, 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232003000200015. Acesso em: 17 mar. 2021.

GADELHA, Carlos. Política industrial, desenvolvimento e os grandes desafios nacionais. *In*: Lastres, Helena et al. (Orgs.). **O futuro do desenvolvimento**. Campinas: Editora Unicamp, 2016. p. 215-351.

GALVÃO, Thiago. A ordem internacional de 2030 e o futuro do desenvolvimento global. **Meridiano 47 - Journal of Global Studies**, Brasília, v. 21, set. 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/32768>. Acesso em: 10 abr. 2021.

GILPIN, Robert. **The political economy of international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1987.

HARCOURT, Wendy. The millennium development goals: a missed opportunity?. **Development**, Online, v. 48, n. 1, p. 1-4, mar. 2005. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1057/palgrave.development.1100117>. Acesso em: 16 mar. 2021.

INOUE, Cristina *et al.* Worlding global sustainability governance. *In*: KALFA-GIANNI, Agni *et al.* (orgs). **Routledge Handbook of Global Sustainability Governance**. Abingdon: Routledge, 2019. p. 93-106.

LABRUNIE, Matheus L. **Políticas Industriais na Era da Manufatura Avançada: uma comparação internacional**. 2018. 156 p. Dissertação (Mestrado em Economia da Indústria e Tecnologia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

LE BLANC, David. Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets. **Sustainable Development**, Online, v. 23, n. 3, p. 176-187, abr. 2015. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/sd.1582>. Acesso em: 17 mar. 2021.

LIVERMAN, Diana. Geographic Perspectives on Development Goals: Constructive Engagements and Critical Perspectives on the MDGs and the SDGs. **Dialogues in Human Geography**, Online, v. 8, n. 2, p. 168–185, jul. 2018. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2043820618780787>. Acesso em: 11 abr. 2021.

MAZZUCATO, Mariana. **Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism**. New York: Harper Business, 2021.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MAZZUCATO, Mariana; PENNA, Caetano. The Brazilian innovation system: a mission-oriented policy proposal. Sumário Executivo, **CGEE**, Brasília, mar. 2016. Disponível em: https://www.cgee.org.br/documents/10195/1774546/Sistema_Brasileiro_de_Inovacao-Mazzucato_Penna-Sumario_Executivo.pdf. Acesso em: 17 fev. 2021.

MENEZES, Henrique Z. Apresentação e Introdução. In: MENEZES, Henrique Z. (Org). **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as Relações Internacionais**. João Pessoa: Editora UFPB, 2019. p. 7-19. Disponível em: <http://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/view/581/582/3044-1>. Acesso: 17 mar. 2021.

MOORE, Henrietta L. Global prosperity and sustainable development goals. **Journal of International Development**, Oxford, v. 27, n. 6, p. 801-815, ago. 2015. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/jid.3114>. Acesso em: 17 mar. 2021.

MORTON, Stephen *et al.* Sustainable Development Goals (SDGs), and their implementation: A national global framework for health, development and equity needs a systems approach at every level. **British Medical Bulletin**, Online, v. 124, n. 1, p. 81-90, dez. 2017. Disponível em: <https://academic.oup.com/bmb/article/124/1/81/4563457>. Acesso em: 11 abr. 2021.

NIETO, Alejandra. Crecimiento económico e industrialización en la Agenda 2030: perspectivas para México. **Problemas del Desarrollo**, Ciudad de México, v. 48, n. 188, p. 83-112, jan./mar. 2017. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362017000100083. Acesso em: 17 mar. 2021.

NOLAN, Aoife; BOHOSLAVSKY, Juan Pablo. Human rights and economic policy reforms. **The International Journal of Human Rights**, Online, v. 24, n. 9, 1247-1267, out. 2020. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13642987.2020.1823638?scroll=top&needAccess=true>. Acesso em: 10 abr. 2021.

ORLIANGE, Philippe; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. From Monterrey to Addis Ababa and beyond: a new global framework for public finance for sustainable development?. **Carta Internacional**, Online, v. 15, n. 3, 2020. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/1046>. Acesso em: 10 abr. 2021.

OSÉS, Pablo Martínez; MARTÍNEZ, Ignacio Martínez. La agenda 2030: ¿cambiar el mundo sin cambiar la distribución del Poder?. **Lan Harremanak**, Online, n. 33, p. 73-102, 2016. Disponível em: https://ojs.ehu.eus/index.php/Lan_Harremanak/article/view/16094. Acesso em: 16 mar. 2021.

PEREIRA, Joana. VIOLA, Eduardo. Climate Multilateralism Within the United Nations Framework Convention on Climate Change. **Oxford Research Encyclopedia of Climate Science**, ago. 2020. Oxford: Oxford University Press. Disponível em: <https://oxfordre.com/climatescience/view/10.1093/acrefore/9780190228620.001.0001/acrefore-9780190228620-e-639>. Acesso em: 11 abr. 2021.

PERKINS, Dwight *et al.* **Economics of development**. 7ª ed. New York: WW Norton & Company, Inc., 2013.

REINERT, Erik. Development and social goals: Balancing aid and development to prevent ‘Welfare Colonialism’. In: OCAMPO, José Antonio et al. **Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development**. London: Zed Books, 2007. p. 192-221.

REINERT, Erik. **Como os países ricos ficaram ricos... e por que os países pobres continuam pobres**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

ROSSI, Pedro *et al.* Desenvolvimento social e estrutura produtiva. GT Economia. **Caderno de Debates 3 Projeto Brasil Popular**, São Paulo, p. 22-36, mar. 2018. Disponível em: <https://outraspalavras.net/wp-content/uploads/2020/09/DesenvolvimentoSocialEstruturaProdutiva.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2021.

ROSSI, Pedro *et al.* Política fiscal, desigualdades e direitos humanos. In: DWECK, Esther *et al.* (orgs.). **Economia Pós-Pandemia**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. p. 23-38.

SACHS, Jeffrey D. From millennium development goals to sustainable development goals. **The Lancet**, London, v. 379, n. 9832, p. 2206-2211, jun. 2012. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(12\)60685-0/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(12)60685-0/fulltext). Acesso em: 17 mar. 2021.

SAITH, Ashwani. Goals set for the Poor, Goalposts set by the Rich. **International Institute of Asian Studies Newsletter**, Leiden, v. 45, p. 12-13, set./dez. 2007. Disponível em: <https://www.iias.asia/the-newsletter/article/goals-set-poor-goalposts-set-rich-millennium-development-goals-dumbing-down>. Acesso em: 16 mar. 2021.

SAIZ, Ignacio; DONALD, Kate. Tackling inequality through the Sustainable Development Goals: human rights in practice. **The International Journal of Human Rights**, London, v. 21, n. 8, p. 1029-1049, jul. 2017. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13642987.2017.1348696?journalCode=fjhr20>. Acesso em: 17 mar. 2021.

STAFFORD-SMITH, Mark *et al.* Integration: the key to implementing the Sustainable Development Goals. **Sustainability Science**, Minato, v. 12, n. 6, p. 911-919, jul. 2017. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11625-016-0383-3>. Acesso em: 17 mar. 2021.

UNITED NATIONS (UN). **The Future we want**. Outcome document of the United Nations Conference on Sustainable Development. Jun. 2012. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT GROUP. **The Global Conversations Begins: emerging views for a new development agenda**. 2013. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/03/global-conversation-begins-web.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2021.

Entrevista com Nilton César Fernandes Cardoso¹ sobre Segurança e Integração Regional na África

1. Por que a importância estratégica do continente africano voltou a aumentar a partir dos anos 2000? Como isso está relacionado ao processo de securitização na África?

Para responder a essa pergunta, precisamos levar em consideração a situação do continente africano na década de 1990. Com o fim da Guerra Fria, a África passou por grandes transformações, as quais trouxeram consequências significativas para a inserção do continente na ordem política e econômica internacional. Após o colapso da URSS, o continente perdeu grande parte da sua importância estratégica e, conseqüentemente, foi abandonado pelas antigas potências atuantes na região, perdendo a sua capacidade de barganha no cenário internacional. O resultado foi uma progressiva marginalização política e econômica do continente no sistema internacional, acompanhada de uma forte debilidade econômica, e de uma crescente instabilidade política. Diante disso, diversos conflitos armados passaram a eclodir, resultado, em grande medida, do processo de construção de Estado e da reconfiguração das relações de poder dentro e entre os países africanos.

No início dos anos 2000, no entanto, diversos elementos desse processo foram sendo definidos e o continente deu sinal de estabilidade e emergiu como uma nova fronteira comercial e de investimentos e como objeto de interesses geopolíticos, econômicos e estratégicos por parte das potências tradicionais e emergentes, aumentando significativamente a sua importância no sistema internacional. Esse

¹ Nilton César Fernandes Cardoso atua como professor do Programa de Mestrado em Relações Internacionais e Diplomacia Econômica (RIDE) e do curso de Relações Internacionais e Diplomacia da Universidade de Cabo Verde (UNICV), e é doutor e mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

novo momento vivenciado pela África estava ligado, por um lado, à renovação das instituições regionais pan-africanistas – com destaque para a substituição da Organização da Unidade Africana (OUA) pela União Africana (UA) em 2002, que almeja dar respostas mais eficazes aos problemas africanos –, bem como às diversas iniciativas complementares no âmbito do desenvolvimento (como a Nova Parceria para o Desenvolvimento africano), da governança (como o Mecanismo Africano de Avaliação Paritária) e da segurança (como o Conselho de Paz e Segurança da UA). Por outro lado, estava relacionado ao rápido crescimento que a maioria das economias africanas teve nas últimas duas décadas. Este crescimento é resultado da combinação entre o aumento dos preços de *commodities* internacionais, o incremento significativo dos Investimentos Externos Diretos (IED) e o aumento do consumo das populações (expansão das classes médias).

Soma-se a isso, a crescente inserção (política, econômica e comercial) das potências emergentes, como China, Índia e Brasil, no espaço africano no início do século XXI, contribuindo para o incremento de uma nova competição estratégica pelo continente. O engajamento dos parceiros emergentes na África tem possibilitado a diversificação das parcerias internacionais e a redução da dependência desses países das potências tradicionais. A China, por exemplo, em função do rápido crescimento da sua economia, buscou uma inserção estratégica e competitiva no continente com objetivo de suprimir a sua necessidade de recursos naturais e de matérias primas para sustentar o crescimento de sua economia, bem como buscar mercados para seus produtos industrializados. Desde o estabelecimento do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) em 2000, aumentou o fluxo de IED e o volume de comércio da China com África, tornando o país asiático um dos principais parceiros comerciais do continente.

É nesse contexto que devemos entender o processo de securitização do continente africano promovido pelas potências tradicionais, sobretudo pelos EUA, no início da década de 2000. Com os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, a África voltou a ser integrada ao plano estratégico global das potências centrais. Nesse contexto, o continente, sobretudo as regiões do Magreb, Chifre e Sahel, foi incorporado à Guerra Global ao Terror, passando por um processo de securitização, marcado não só pelos discursos dos atores tradicionais, mas pela

criação de iniciativas concretas, como a Iniciativa de Contraterrorismo Transaariana (TSCTI), a Força Tarefa Conjunta Combinada – Chifre da África (CJTF-HOA), a Iniciativa Contraterrorismo no Leste da África (EACTI), o Comando dos EUA para a África (AFRICOM), entre outros. Em grande medida, a securitização do terrorismo tem sido justificada a partir de um discurso de aumento do número, da intensidade e da diversidade de ameaças securitárias existentes no continente africano, que também se apresentariam como ameaças às potências tradicionais. Além disso, a própria percepção que a fraqueza de alguns Estados africanos poderia propiciar um paraíso para grupos terroristas.

Entretanto, devemos questionar quais os reais interesses estratégicos por detrás do processo de securitização do terrorismo (e da pirataria) no continente africano, sobretudo no Golfo da Guiné e no Chifre da África, que foram as regiões que conheceram um aumento mais significativo em suas importâncias estratégicas nesta reinserção do continente africano ao cálculo estratégico das potências tradicionais no início do século XXI. Em grande medida, isso está relacionado à crescente importância dessas regiões para o comércio internacional, a qual está diretamente ligada às suas reservas de petróleo, e à proximidade dos principais países produtores e exportadores do produto. Cumpre lembrar que a Política Energética Nacional adotada pelos Estados Unidos em 2001 havia colocado o acesso ao petróleo africano como prioridade, como forma de viabilizar a redução da dependência do país em relação às reservas do Oriente Médio, região considerada como muito suscetível à instabilidade. Além das preocupações com recursos naturais, a crescente inserção de atores emergentes – que tem gerado alternativas de investimento, cooperação e instrumentos de barganha para Estados africanos –, que tem tido um grande impacto nas relações dos países africanos com os parceiros tradicionais, também parece ter influenciado a securitização do continente pelas potências centrais.

2. A União Africana se afirmou como a organização internacional mais importante no continente, inclusive como resposta a problemas securitários. Quais os avanços institucionais ainda precisam ser feitos na UA para uma contribuição mais efetiva à estabilidade na África?

De fato, a União Africana (UA) se afirmou como um ator relevante nas dinâmicas políticas, econômicas e securitárias do continente desde o início dos anos

2000. Isso se deve, em grande parte, à sua nova estrutura institucional e funcional adotada em 2002. Porém, antes de responder esta pergunta precisamos entender quais as razões que levaram a transformação da Organização da Unidade Africana (OUA) em UA. Essa breve contextualização se mostra relevante pois permite-nos compreender os interesses dos principais atores africanos na reforma da OUA e a evolução do processo de integração continental, liderada pela União Africana, desde o início do século XXI.

A criação da OUA, em 1963, tinha como objetivo primordial a estruturação de um mecanismo capaz de assegurar a independência recém-conquistada pelos países africanos, bem como meios que viabilizassem a consolidação dos Estados nacionais nascentes. Contudo, a centralidade atribuída, pela organização, aos princípios de soberania, não-interferência em assuntos internos dos Estados membros e de combate aos regimes coloniais e racistas, contribuíram, em parte, para uma atuação limitada nas diversas áreas. Com o final da Guerra Fria, no entanto, a África passou por um processo de marginalização que teve um forte impacto sobre os governos do continente, contribuindo para o colapso de diversos Estados africanos – e para a eclosão de uma série de conflitos em muitos deles.

A crescente instabilidade política na década de 1990 e face à inação da OUA, deixava cada vez mais evidente a necessidade de se reformar a estrutura da OUA, de forma a ampliar seu escopo institucional e permitir que ela respondesse de forma mais efetiva aos desafios do continente. Assim, no final dos anos 1990, teve início um longo e complexo processo de reforma da organização, liderada pela África do Sul, Nigéria, Líbia e Argélia, que culminou na substituição da OUA pela UA, em 2002. Dentre as principais diferenças entre as duas organizações, cabe ressaltar que a União Africana é marcada por uma maior preocupação com questões ligadas à manutenção da democracia no continente, além de ter promovido a substituição do princípio da “não intervenção” pelo da “não indiferença”, introduzindo a noção de intervenção legítima nos assuntos internos dos Estados membros em casos em que estes se tornem focos de instabilidade, promovam violações dos direitos humanos, crimes contra a humanidade, genocídios ou mesmo mudanças inconstitucionais de governo. Além disso, a UA adotou uma concepção multidimensional de segurança,

englobando conceitos de segurança humana, bem-estar econômico, social e político dos cidadãos dos países africanos.

Contudo, acredito que a característica mais importante da União Africana seja a centralidade que ela atribui ao próprio continente em todas as suas instâncias, a qual foi influenciada em grande medida pelos princípios do chamado Renascimento Africano. Isto é, a UA tem como princípio fundamental a elaboração de estratégias, planos e programas que partam da realidade africana, sendo pensados por africanos e com objetivos genuinamente africanos. Assim, a organização busca fomentar a relação entre os países e estabelecer um aparato institucional que permita a participação efetiva dos países africanos na política e nas negociações financeiras internacionais, entre outros.

No âmbito da segurança, destaca-se o estabelecimento de uma Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA) com o objetivo de estabelecer estratégias para responder de forma rápida e assertiva aos desafios securitários no continente. Esta arquitetura é integrada por diversos órgãos, dos quais destacam-se o Conselho de Paz e Segurança da UA, Forças Africanas de Pronto Emprego, o Conselho de Anciãos, o Comitê Militar e de Segurança, o Sistema Continental de Alerta Antecipado e o Fundo para a Paz. Soma-se a isso, o estabelecimento de uma política de defesa comum e de um pacto de não-agressão. Além disso, desde a sua criação, a UA já enviou três missões de paz (para Burundi, Sudão e Somália).

Parece seguro afirmar que, apesar dos obstáculos, houve um avanço e aprofundamento do processo de integração na África desde a criação da União Africana. O lançamento e a operacionalização da Área de Livre Comércio do Continente Africano, considerado o maior acordo comercial firmado desde a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995, que visa impulsionar o comércio intra-africano, parece corroborar com esta afirmação. Contudo, passados quase vinte anos da sua criação e face às novas dinâmicas que marcaram a conjuntura regional e continental na última década, fica evidente a necessidade de uma reforma profunda da estrutura institucional e funcional da UA para dar respostas mais eficazes aos “novos” e renovados desafios do continente.

Isto porque, embora a estrutura institucional e o arcabouço conceitual da UA sejam mais abrangentes e avançados que os da OUA, a organização apresenta

igualmente sérias limitações de recursos financeiros, materiais e humanos, o que contribui para que ela se mantenha dependente não só do auxílio, mas também da disposição e dos interesses de atores extracontinentais para poder executar as políticas e estratégias definidas pelos órgãos competentes, bem como para responder atempadamente aos desafios do continente africano. Assim, fica claro que a União Africana precisa intensificar seus esforços e encontrar um meio de superar suas limitações, sob pena de, em caso contrário, seguir tendo sua atuação limitada por interesses ou pelo desinteresse de atores extrarregionais. Nesse sentido, iniciativas como a Reforma Institucional da UA, liderada pelo presidente de Ruanda, Paul Kagame, desde 2016, que visa aumentar as contribuições dos Estados membros, de forma a garantir a independência financeira da organização, apesar de fundamental e necessário, não é suficiente.

Esta afirmação se deve ao facto que nos últimos anos a UA não tem exercido suas prerrogativas e cumprido com suas responsabilidades, sobretudo no campo da segurança. Pode-se citar, por exemplo, a inação da organização nas recentes crises no Camarões e na Etiópia, a qual tem se limitado à emissão de declarações que condenam a violência nesses países. A partir da análise dessas declarações fica claro que a União Africana está tratando essas crises como sendo questões internas desses países e que caberia aos atores internos buscar soluções pacíficas para o conflito, em larga medida, contrariando o princípio da “não indiferença” que rege a organização. Além disso, nota-se que a última grande missão de paz da UA foi autorizada em 2007, embora tenha ocorrido a deterioração da situação de segurança no continente no período pós-2010, com eclosão de diversos conflitos (como na Costa do Marfim, Líbia, Mali, República Centro Africana e no Sudão do Sul). Nesse sentido, acho que a reforma da organização deverá tomar como base a experiência do período anterior, partindo de um diagnóstico dos resultados obtidos e dos desafios.

3. Como a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) se coloca como um ator relevante para a promoção da estabilidade africana?

Creio que não só a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) tem desempenhado este papel relevante na prevenção e resolução de

conflitos armados no continente. Com a deterioração da situação de segurança no início dos anos 1990 e face à ineficiência do mecanismo continental de prevenção e resolução de conflitos e das incertezas sobre o envolvimento ONU nas missões de paz no continente – sobretudo após os fracassos das intervenções na Somália, Bósnia e em Ruanda – assistiu-se ao fortalecimento e expansão das áreas de atuação das Comunidades Econômicas Regionais (RECs) africanas. As RECs, que foram criadas com objetivos estritamente econômicos, foram reformadas e adotaram novas agendas regionais de cooperação que incluíam questões de segurança e defesa, com o objetivo de responder de forma mais satisfatória aos desafios de segurança. Nesse contexto, assumiram a responsabilidade primária na manutenção de paz e segurança nas suas regiões, com base no que dispõe o Capítulo VIII, artigos 52 e 53, da Carta da ONU.

No caso específico da IGAD, após a reforma de sua estrutura institucional e funcional em meados da década de 1990, assumiu a responsabilidade primária no processo de administração de conflitos e cooperação em matéria de segurança no Chifre da África. Vale lembrar que a Autoridade Intergovernamental para Seca e o Desenvolvimento (IGADD), predecessora da IGAD, foi criada com o objetivo de mobilizar e coordenar esforços dos Estados membros na prevenção das secas, da fome e do processo de desertificação na região. Assim, a expansão dos objetivos da organização, que passou a incorporar questões como a prevenção, gerenciamento e resolução de conflitos, foi reflexo do reconhecimento de que a integração regional e o desenvolvimento econômico só poderiam ser alcançados em um contexto de paz e segurança regional.

A IGAD mediou com sucesso o conflito entre o governo sudanês e o grupo insurgente Movimento/Exército Popular de Libertação do Sudão (SPLM/A), possibilitando uma série de conversações entre as partes beligerantes, o que culminou na assinatura do Acordo de Paz Abrangente (CPA) em 2005, que pôs fim à Segunda Guerra Civil Sudanesa (1983-2005). Na Somália, apesar das várias tentativas de resolução do conflito levadas a cabo pela organização desde o início da crise, não foi possível estabilizar o país e estabelecer uma autoridade capaz de manter a ordem e a paz. Em 2002, no entanto, chegou-se a um acordo que estabeleceu, em 2004, um Parlamento Federal de Transição e, em 2005, um Governo Federal de Transição

(TFG). Com o início da guerra civil no Sudão do Sul, em 2013, a IGAD também assumiu o papel de mediador principal do conflito.

Além disso, após atentados às embaixadas dos Estados Unidos em Nairóbi (Quênia) e em Dar es Salaam (Tanzânia), em 1998, a IGAD incorporou o combate ao terrorismo aos seus objetivos. Com o início da Guerra ao Terror no Chifre África, promovida pelos EUA, a organização lançou diversas iniciativas visando o fortalecimento da cooperação para o combate ao terrorismo na região. Destaca-se, nesse sentido, o Projeto de Implementação de um Plano de Combate ao Terrorismo, a Estratégia sobre Paz e Segurança, o Programa para o Fortalecimento Institucional contra o Terrorismo, o Programa de Setor de Segurança e a Estratégia Regional da IGAD para Prevenir e Combater Extremismo Violento na África Oriental.

Embora a organização tenha desempenhado um papel fundamental no processo de estabilização do chifre africano, ela não dispõe de um órgão específico para tratar de questões relacionadas à paz e segurança. A atuação dela nesse campo se dá principalmente através de comitês *ad hoc* criados especialmente para mediar determinada situação de crise e de conflito na região, utilizando a diplomacia e o diálogo. Diferentemente das outras RECs africanas, a IGAD também não dispõe de uma força militar regional de intervenção pré-estabelecida, embora a carta da organização preveja a criação de uma força regional de paz.

Apesar da melhoria relativa na situação de segurança regional nos últimos anos – distensão das relações entre Etiópia e Eritreia (e com os demais vizinhos) –, as instabilidades nas regiões de Darfur e Nilo Azul (Sudão), Tigray (Etiópia), os conflitos armados internos na Somália e no Sudão do Sul, bem como as disputas territoriais nas regiões de Kordofan do Sul, Montanhas Nuba e Abyei, entre Sudão e Sudão do Sul, continuam sendo obstáculos importantes à estabilidade regional. Soma-se a isso as consequências da Guerra ao Terror e a recente militarização da região, resultado do transbordamento das dinâmicas política e securitária do Oriente Médio para o chifre africano, sobretudo após o início da guerra civil no Iêmen (2015) e a crise do Golfo (2017).

Considerando os problemas comuns de segurança (insurgência armada, separatismo, extremismo político e religioso, tráfico de armas leves e pirataria), fica evidente que as lideranças da região precisam reforçar as suas estratégias integradas

e recursos institucionais – e operacionais – para responder aos desafios com rapidez e eficácia. Nesse sentido, a IGAD aparece como um mecanismo necessário e de extrema importância, porém, não suficiente para solucionar os atuais desafios e ameaças, que têm se tornado mais acentuados no quadro sub-regional. Todavia, é importante ressaltar que a organização, apesar de todas as suas limitações, continua sendo o único arranjo sub-regional destinado a resolver os problemas de segurança no chifre africano, atuando em estreita harmonia e cooperação com os arranjos de segurança continental (União Africana) e global (ONU).

Além disso, acredito que a escolha da IGAD como organização responsável pela Força de Pronto Emprego do Leste da África (EASF), uma das Forças de Pronto Emprego da UA, operacional desde 2016 (ainda que sem a sua plena capacidade), demonstra o reconhecimento por parte da organização continental dos esforços que estão sendo realizados pela organização visando a estabilidade regional. Entretanto, a complexidade da dinâmica de segurança desta região, somada aos escassos meios disponíveis pela IGAD se transformam em um dos principais obstáculos para a consolidação da paz no Chifre da África.

4. Quais são os principais obstáculos atuais à integração regional? De que forma os Estados africanos podem atuar de forma a mitigar esses impasses?

Diversos fatores têm bloqueado o avanço do processo de integração regional no continente africano. Em primeiro lugar, pode-se citar, a grande multiplicidade e superposição de projetos de integração regional, na medida em que aumenta custos, prejudica a coordenação e o comprometimento com projetos e iniciativas. Isto é, diversas organizações regionais sobrepõem-se em muitos objetivos e, em alguns casos, em determinadas circunstâncias, podem levar a choques de interesses e, conseqüentemente, disputa interinstitucional, e até a estagnação. O COMESA (Mercado Comum da África Oriental e Austral) e a SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral), por exemplo, buscam objetivos idênticos, levando a uma custosa duplicação de esforço. Contudo, acredito que a multiplicidade de projetos regionais coexistentes não é um problema em si, uma vez que poderia haver uma articulação capaz de produzir uma complementaridade entre eles, criando uma sinergia positiva. O problema é a ausência dessa articulação. Cumpre

lembrar que a UA, através da Comunidade Económica Africana (AEC), reconhece oito Comunidades Económicas Regionais (RECs) (CEN-SAD, COMESA, EAC, ECCAS, ECOWAS, IGAD, SADC e UMA) e a maioria dos Estados africanos integra ao menos duas organizações sub-regionais. Esta realidade, todavia, não é uma exclusividade do continente africano.

Em segundo lugar, o *déficit* de infraestruturas em setores estratégicos (energia, transporte e comunicações). Esse gargalo explica, em parte, as baixas trocas comerciais intra-continental, que gira em torno de 12-16% do comércio total. Além da falta de infraestrutura adequada e do alto custo de transporte, o excesso de tributação para as mercadorias que cruzam mais de uma fronteira e instabilidade política são também obstáculos importantes para a expansão do comércio e investimentos entre os países africanos. Nesse sentido, acredito que enquanto não ocorrerem investimentos pesados na construção de uma moderna infraestrutura comum aos Estados africanos não haverá um avanço real no sentido fortalecer a integração regional e o desenvolvimento. Assim, a expectativa das lideranças africanas é que o desenvolvimento de infraestruturas (para melhorar as conexões entre países africanos e a nível doméstico), a estabilidade política e a construção de confiança mútua contribuam significativamente para acelerar a integração sub-regional e continental.

Vale ressaltar, no entanto, que desde o início dos anos 2000 foram lançados diversos projetos que visam promover o desenvolvimento de infraestruturas no continente e impulsionar a integração entre países africanos. Destaca-se, nesse sentido, o Programa de Infraestrutura de Banda-Larga ICT e o Programa para Desenvolvimento de Infraestrutura na África (PIDA). O primeiro, busca interligar, através de redes de fibra ótica, todos os países do continente (entre si e com o restante do mundo) garantindo um menor custo e uma maior confiabilidade na comunicação africana. Já o PIDA, busca impulsionar a integração econômica regional através da construção de infraestrutura continental, de forma a fortalecer a capacidade de comércio dos países africanos, bem como viabilizar o estabelecimento de cadeias regionais de valor. O Plano de Ação Prioritário do PIDA é composto por 51 projetos e programas, divididos em quatro setores (energia, transporte, tecnologia de informação e comunicação e gerenciamento hídrico) e classificados

em três níveis: curto prazo (a serem realizados entre 2011 e 2020), médio prazo (entre 2020 e 2030) e longo prazo (entre 2030 e 2040).

Em terceiro lugar, a falta de recursos humanos e financeiros segue sendo um importante obstáculo à integração no continente, emperrando a concretização das iniciativas planejadas, assim como a falta de esforços adicionais dos governos africanos para a implementação dos acordos assinados. A vontade política é um fator fundamental para o aprofundamento da integração. Todavia, cumpre lembrar que, mesmo existindo um interesse comum das lideranças africanas em aprofundar e expandir a integração regional na África, o continente é composto por 55 países independentes, fator que torna desafiadora a continuidade, em períodos longos, da articulação política. Por fim, as estruturas econômicas e as assimetrias de capacidades entre países africanos também têm dificultado o processo de integração. Essa realidade implica baixa complementaridade econômica e dificuldades para o incremento de relações comerciais intra-regionais.

Destaca-se, nesse sentido, o estabelecimento de um mecanismo (Avaliação da Integração Regional em África – AIRA) de monitoração e avaliação do processo de integração regional no continente. Esta iniciativa conjunta da Comissão da UA e da Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (UNECA) tem como objetivo fazer um diagnóstico profundo do progresso da integração sub-regional e continental, apontando os principais obstáculos e recomendações.

5. Como o Brasil tem atuado em relação ao continente africano? Quais as perspectivas para as relações Brasil-África nos próximos anos?

A relação entre Brasil-África foi marcada historicamente pelo binômio aproximação e distanciamento. Embora essa relação remonte ao século XV, foi somente na década de 1960, com a Política Externa Independente (PEI) de Jânio Quadros e João Goulart, que a África adquiriu importância na diplomacia brasileira. Assim, a criação da Divisão de África no Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty), a defesa do direito à autodeterminação dos povos africanos e a abertura das embaixadas no Senegal, Nigéria, Gana, Costa do Marfim e na Etiópia são reflexos dessa crescente relevância do continente na política externa brasileira. Cabe lembrar que a estruturação de uma política africana do Brasil nesse período não foi ocasional

ou ausente de uma visão estratégica. Ela foi forjada em um contexto de busca de uma maior autonomia do país na política internacional através da diversificação das parcerias internacionais.

Todavia, com o golpe militar de 1964, a política africana do Brasil sofreu um revés significativo, sobretudo nos governos de Castelo Branco e Costa e Silva. Isso se deveu, em grande parte, ao enfoque geopolítico da política externa e de defesa do Brasil – o qual implicava a redefinição do cálculo estratégico no Atlântico Sul –, ao alinhamento com o Ocidente, especialmente com os Estados Unidos, à retórica anticomunista, assim como à reaproximação de Portugal. O continente africano era visto, pelos formuladores da política externa brasileira, como um espaço vulnerável à influência comunista e, conseqüentemente, como uma ameaça à segurança do Atlântico Sul. Assim, o Brasil passou a condenar os movimentos de libertação de influência marxista na África Austral.

O processo de reaproximação do continente teve início no governo de Emílio Médici e atingiu o seu auge na década de 1970, durante a administração de Ernesto Geisel, em um contexto de reordenamento do sistema internacional. A África passou a ser percebida como um mercado para os bens manufaturados brasileiros e uma importante fonte de matérias-primas, sobretudo petróleo. Nesse contexto, a visita do ministro das Relações Exteriores, Mário Gibson Barboza, a nove países africanos em 1972, simbolizou a retomada da política africana do Brasil, que culmina no reconhecimento da independência de Angola, proclamada pelo Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) em 1975. Durante esse período foram abertas seis novas embaixadas e estabelecidos diversos acordos de cooperação técnica, culturais e comerciais.

Durante os governos João Baptista Figueiredo e José Sarney, a cooperação com a África foi intensificada e expandida. Além do incremento das trocas comerciais nesse período, Figueiredo visitou o continente africano em 1983, tendo sido esta a primeira visita oficial de um presidente brasileiro. Durante o governo Sarney, a política africana adquiriu consistência própria. Destaca-se, nesse contexto, a liderança brasileira na criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) em 1986 e o início das negociações que culminaram no estabelecimento da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) nos anos 1990.

Na década de 1990, no entanto, a relação entre Brasil-África vivenciou seu maior declínio, com a adoção do conceito de seletividade nas relações com o continente – enfoque estratégico centrado sobretudo nas relações com a África do Sul, Nigéria e os PALOPs. Assim, a África foi considerada uma arena secundária para a diplomacia brasileira durante os governos de Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. A adoção do neoliberalismo como política econômica – privilegiando as relações Norte-Sul –, levaram a um novo distanciamento do Brasil em relação à África. A percepção que os formuladores da política externa brasileira tinham era de um continente “à deriva” (afro-pessimismo), em função da crescente instabilidade política e debilidade econômica, portanto, que não havia motivos para se reforçar os compromissos com esse espaço.

Na década de 2000, a política africana do Brasil ganhou um novo impulso com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva. A África passou a ser percebida como um parceiro fundamental para a inserção internacional do Brasil. Assim, houve uma crescente aproximação política, diplomática e comercial do governo brasileiro com os países africanos. Nesse contexto, destacam-se o incremento significativo no volume de comércio (de US\$ 5 bilhões, em 2002, para US\$ 26 bilhões em 2008), a abertura (ou reabertura) dezoito embaixadas no continente, a concessão de assistência e crédito em diversas áreas e o perdão da dívida externa de diversos países africanos. No âmbito multilateral, destacam-se a realização das Cúpulas América do Sul-África (ASA) e Brasil-CEDEAO, além da revitalização da ZOPACAS. Soma-se a isso, as 13 viagens oficiais do presidente brasileiro à África (visitando 28 países) durante os seus dois mandatos.

A eleição de Dilma Rousseff gerou uma série de expectativas em relação aos rumos da política externa brasileira para África. Embora o continente africano manteve a sua relevância na agenda externa do país, visto como um espaço estratégico para inserção internacional do Brasil e para os interesses econômicos brasileiros, houve uma diminuição da intensidade dessa interação, expressa na diminuição do número de visitas oficiais e de projetos de cooperação estabelecidos. A perda de protagonismo é resultado, em grande medida, dos crescentes problemas econômicos e da crise política interna que inviabilizaram alguns projetos nascentes e outros em andamento. Entretanto, Dilma realizou visitas oficiais a seis países africanos entre

2011 e 2014 e foram estabelecidos novos projetos de cooperação - especialmente na área da Defesa.

A ascensão de Michel Temer ao poder, em 2016, o continente africano perdeu o espaço de relevância que ocupava até então na política externa brasileira. Tal mudança pode ser vista no recrudescimento dos laços políticos e diplomáticos, na defesa do fechamento de algumas embaixadas na África e na diminuição da importância das relações Sul-Sul na diplomacia brasileira. Assim, ficou evidente no breve governo Temer a tentativa de introduzir a abordagem comercialista na relação Brasil-África em detrimento dos laços históricos, sociais, políticos e diplomáticos.

A eleição de presidente Jair Bolsonaro marcou o aprofundamento do declínio da relação Brasil-África, resultado de uma reorientação da política externa do país, a qual acarretou a perda de importância do continente na diplomacia brasileira. Me parece não existir qualquer estratégia de cooperação do governo brasileiro com o continente africano atualmente, embora o Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, tenha visitado quatro países africanos prometendo impulsionar as relações em diversas áreas (como comércio, segurança e defesa). Contudo, em 2020, as representações diplomáticas brasileiras na Serra Leoa e Libéria foram encerradas e tiveram seus serviços deslocados para a embaixada do Brasil no Gana.

Quanto às perspectivas, acho difícil uma aproximação do Brasil do continente africano do ponto de vista político-diplomático no curto prazo. A tendência aponta para um refluxo na relação Brasil-África nos próximos anos, com o país perdendo espaço até então ocupado. Assim, cabe acompanhar os resultados das próximas eleições presidenciais no Brasil e as linhas orientadoras da política externa do próximo governo.