



SEPERI

III SEMINÁRIO DE PESQUISA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

08 a 10 de setembro

2022 🏠

ANAIS



Anais do III Seminário de Pesquisa em Relações Internacionais

Comissão Organizadora
2022

Catálogo na fonte pela Biblioteca Universitária
da Universidade Federal de Santa Catarina

S471a Seminário de Pesquisa em Relações Internacionais (3. : 2022 : Florianópolis)
Anais do III Seminário de Pesquisa em Relações Internacionais [recurso
eletrônico] / coordenadoras, Danielle Jacon Ayres Pinto ... [et al.] ;
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Programa de Pós-
Graduação em Relações Internacionais (PPGRI). – Florianópolis : UFSC,
2022.

307 p. : il., gráfs., tab., mapas.

E-book (PDF)

ISBN 978-85-8328-224-2

1. Relações internacionais – Congressos. I. Pinto, Danielle Jacon Ayres.
II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

Elaborada pela bibliotecária Dênira Remedi – CRB-14/1396



COMITÊ EDITORIAL

Beto Infante, Me.

Clarissa Franzoi Dri, Dra.

Daniel Ricardo Castelan, Dr.

Daniela Santos Nunes de Rodrigues, Ma.

Danielle Jacon Ayres Pinto, Dra.

Graciela de Conti Pagliari, Dra.

Gustavo Gatto Gomes, Me.

Helton Ricardo Ouriques, Dr.

Jahde de Almeida Lopez

Jean Samuel Rosier, Me.

Luan Corrêa Brum, Me.

Mariana Collette Piai Ersina, Ma.

Matheus de Carvalho Hernandez, Dr.

Patrícia Fonseca Ferreira Arienti, Dra.

**COMISSÃO ORGANIZADORA
COORDENADORA DOCENTE**

Professora Dra. Danielle Jacon Ayres Pinta

Coordenadoras Discentes

Amanda Antonette, Ma.

Bruna Maria dos Santos

Jahde de Almeida Lopez

Integrantes

Alessandra de Rossi

Arthur Peixoto Gonçalves

Beto Infante, Me.

Brenda Caroline Geraldo Castro

Bruno Andrade Teixeira

Daniela Santos Nunes de Rodrigues, Ma.

Gustavo Gatto Gomes, Me.

Jean Samuel Rosier, Me.

Júlia Eduarda Gouveia Rabelo de Abreu

Luan Corrêa Brum, Me.

Mariana Collette Piai Ersina, Me.

Poliana Tavares Ribeiro

SUMÁRIO

RESUMOS INICIAÇÃO CIENTÍFICA 10

Confiar Ou Não Confiar, Eis A Questão: a segurança cibernética das urnas eletrônicas brasileiras em ano eleitoral (Vinícius de Moraes Cunha Filho; Gabriel Augusto dos Santos Gonzaga; Thays Felipe David de Oliveira).....	11
Aimé Cesaire, Leópolo Senghor E Franz Fanon: o Movimento Negritude e a migração contemporânea (Leonardo Felipe Santos de Souza; Fábria Muneron Busatto).....	12
O Tratamento de Venezuelanos no Brasil: uma questão humanitária ou político-ideológica? (Juliana Meneses Curi; Tatiana Cardoso Squeff)	13
Pan-Africanismo em Mudança: como o movimento se adaptou às novas dinâmicas de dominação no pós-independência? (Juliana Harumi Tsuji; Pedro Soares Leal).....	14
A Minustah e a (Des)estabilização do Haiti: o Brasil como protagonista na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Gustavo Henrique Stankiewicz; Ane Caroline Schuch Debalde; Eduarda Tessele Tomm; Laura Bierhals Lemke; Lilith Teixeira Lima Silva)	15
A Nova Constituição do Chile: política ambiental e direito à natureza (Daniel Saruk Taborda)	16
Relações Internacionais e a Cibernética: securitização eleitoral em foco (Aley Melo Buarque Lira; Thays Felipe David de Oliveira)	17

UMA ANÁLISE GRAMSCIANA DO PAPEL DOS GRUPOS DE INTERESSE NA FORMAÇÃO DE CONSENSO (Arthur Peixoto Gonçalves)..... 19

Introdução	19
1. A hegemonia enquanto objeto das Relações Internacionais.....	20
1.1. A hegemonia das armas.....	21
2. A hegemonia da democracia e do capital.....	23
3. A hegemonia das ideias.....	27
4. Os grupos de interesse nas Relações Internacionais	30
Conclusão.....	34

POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE DE JÂNIO QUADROS E JOÃO GOULART E SUA APROXIMAÇÃO E DIVERGÊNCIA COM A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (Beatriz Silva Flores dos Santos)..... 38

Introdução	38
1. Política Externa Independente.....	40
1.1. Política externa independente de Jânio Quadros e João Goulart.....	41
2. Governo Lula	43
3. Proximidades entre as políticas externas.....	45

3.1. Distinções das Políticas Externas	48
Considerações finais.....	49
ENSAIO COMPARATIVO SOBRE A POSTURA DO GOVERNO BOLSONARO PERANTE OS MIGRANTES VENEZUELANOS E UCRANIANOS NO TERRITÓRIO BRASILEIRO (Cíntia Barbosa Barros)	52
Introdução	52
1. Breve histórico sobre a política migratória brasileira	54
2. O fluxo migratório venezuelano para o brasil	55
3. A política migratória do governo bolsonaro em relação aos migrantes venezuelanos durante a pandemia de covid-19	57
4. A guerra na Ucrânia e os deslocados de guerra.....	59
Conclusão.....	61
ELEMENTOS DA NOÇÃO DE SOBERANIA EM THOMAS HOBBS (Daniel Cunha Rego)	63
Introdução	63
1. Soberania na formação do Estado moderno	66
2. Como a soberania é constituída.....	67
3. Quem é a pessoa do soberano	69
4. O soberano perante os soberanos	71
Considerações finais.....	74
GEOECONOMIA ESTRUTURAL: A BELT AND ROAD INITIATIVE E A GLOBAL GATEWAY COMO INSTRUMENTOS GEOECONÓMICOS DA CHINA E DA UNIÃO EUROPEIA (Fábio Guilherme Colombo).....	77
Introdução	77
Revisão de literatura e problemática	79
Nota metodológica e estrutura do artigo	80
1. Geoeconomia e poder estrutural: uma realidade incontornável do século XXI.....	80
2. A Belt and Road Initiative e a Global Gateway: instrumentos geoeconómicos para fins distintos	84
2.1. A Belt and Road Initiative: contestação do ordenamento vigente	84
2.2. A Global Gateway: tentativa de reforço da ordem internacional liberal	87
Considerações finais.....	90

O MARXISMO NA TEORIA MARXISTA DA DEPENDÊNCIA E NAS ANÁLISE DE SISTEMA-MUNDO (Gustavo Gatto Gomes)	97
Introdução	97
1. A Teoria Marxista da Dependência (TMD)	100
2. As Análises de Sistemas-Mundo.....	107
Considerações Finais.....	113
O DIREITO DE IR E VIR E AS BARREIRAS INTERNACIONAIS: ESTUDO DE CASO DOS VENEZUELANOS NO BRASIL (Jean Samuel Rosier)	116
Introdução	116
Dimensão dos Riscos das Pessoas Migrantes.....	118
Fatores dos Fluxos de Emigração Venezuelana e a Questão de Proteção nos Países de Destino. ..	124
Considerações Finais.....	131
A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ESTADOS NORTE-AMERICANOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS CLIMÁTICAS: O CASO DA <i>US CLIMATE ALLIANCE</i> NA ERA BIDEN (João Pedro Gurgel e Silva)	135
Introdução	135
1. A relação entre federalismo, mudança climática e paradiplomacia nos Estados Unidos.....	138
2. US Climate Alliance na Era Biden.....	141
3.1 Cooperação Internacional.....	145
3.1.1. Talanoa Dialogue	145
3.1.2 North American Climate Leadership Dialogue.....	145
3.2 US Climate Alliance na Era Biden.....	146
Considerações Finais.....	149
FINANCEIRIZAÇÃO E HEGEMONIA ESTADUNIDENSE: UM MESMO FENÔMENO (Júlia Zenni Lodetti)	154
Introdução	154
1. Financeirização	155
2. Trajetória da hegemonia dos Estados Unidos no contexto da financeirização	160
3. Alcance da hegemonia estadunidense no centro e na periferia	164
a. França	164
b. Brasil	166
Considerações Finais.....	167

CIBERESPIONAGEM E OS DIREITOS HUMANOS: O CASO DO PROGRAMA ISRAELENSE PEGASUS (Leonardo Maurício Silva Araújo; Thays Felipe David de Oliveira).....	171
Introdução	171
1. O Ciberespaço	173
1.1. Panorama da cibersegurança no cenário internacional.....	177
2. Ciberespionagem.....	180
3. Grupo NSO e o Programa <i>Pegasus</i>	182
4. A Questão dos Direitos Humanos no Caso <i>Pegasus</i>	184
4.1. Violação da Privacidade dos Indivíduos	185
4.2. O Pegasus à luz do ordenamento brasileiro.....	187
Considerações Finais.....	188
OS ESTADOS UNIDOS E O DESENVOLVIMENTO A CONVITE: O CASO ÚNICO DA CHINA (Matheus de Freitas Cecílio).....	193
Introdução	193
1. O convite americano à China	195
2. As tensões atuais e a herança do convite.....	201
Considerações finais.....	206
NOTAS SOBRE A INVIABILIDADE ECOLÓGICA DA ECOLOGIA-MUNDO CAPITALISTA (Paola Huwe de Paoli)	208
Introdução	208
1. A Crise Estrutural do Sistema-Mundo Moderno.....	210
2. A Inviabilidade Ecológica da Ecologia-Mundo capitalista.....	214
Considerações Finais.....	219
OS LIMITES DA DÍVIDA PÚBLICA ESTADUNIDENSE COMO INSTRUMENTO DA MANUTENÇÃO DO DÓLAR COMO DIVISA INTERNACIONAL HEGEMÔNICA (Paula Beatriz Borges Feliciano).....	222
Introdução	222
1. Moeda e Poder.....	224
1.1 Moeda Internacional.....	224
1.2 As esferas de manifestação do poder: relacional e estrutural	226
1.3 Poder monetário e suas dimensões: autonomia e influência	227
2. Finanças e dívida pública.....	230
2.1 Mudança de regime: quebra do padrão Bretton Woods e financeirização da Economia	230

2.2 Papel da dívida pública na economia financeirizada.....	232
3. Endividamento público como fonte de autonomia.....	235
3.1 A capacidade de influência dos EUA.....	240
Considerações Finais.....	241
ENQUADRAMENTO COMPARATIVO DAS ESTRUTURAS INSTITUCIONAIS DA UNIÃO EUROPEIA E DO MERCOSUL (Rafael Bernardo Silveira; Carlos José Espíndola)	
.....	244
Introdução	244
1. O arcabouço institucional do Mercosul.....	248
2. A estrutura institucional da União Europeia	254
Considerações finais.....	260
BREVES NOTAS SOBRE A AVALIAÇÃO DE IMPACTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFESA E SEGURANÇA NACIONAL (Thays Felipe David de Oliveira; Renato Victor Lira Brito).....	
.....	264
Introdução	264
1. Estado e políticas públicas	265
2. Avaliação de políticas públicas	274
3. Validação de impacto das políticas públicas de defesa.....	275
Considerações finais.....	277
A SECURITIZAÇÃO DAS MIGRAÇÕES NA UNIÃO EUROPEIA: UMA CRÍTICA À LUZ DA HOSPITALIDADE DERRIDIANA (Thiago de Souza Modesto)	
.....	279
Introdução	279
1. Panorama migratório no contexto europeu	281
2. Securitização e imigração na UE: intersecções.....	285
3. A hospitalidade incondicionada	291
Considerações finais.....	294
O MOVIMENTO GEOECONÔMICO: UMA ANÁLISE DA INDÚSTRIA MUNDIAL DE LÁCTEOS (Valdeir de Oliveira Prestes)	
.....	298
Introdução	298
1. Uma discussão teórica: o movimento lógico da geoeconomia e geopolítica	300
2. A cadeia mundial da indústria de lácteos	302
2.1. A geoeconomia de laticínios: dinâmica interna chinesa.....	307
Considerações Finais.....	308



CONFIAR OU NÃO CONFIAR, EIS A QUESTÃO: A SEGURANÇA CIBERNÉTICA DAS URNAS ELETRÔNICAS BRASILEIRAS EM ANO ELEITORAL

Vinicius de Moraes Cunha Filho;
Gabriel Augusto dos Santos Gonzaga;
Dra. Thays Felipe David de Oliveira.

Resumo: Qual a imagem das urnas eletrônicas em período eleitoral brasileiro pós pandêmico? O objetivo desse trabalho é demonstrar como a urna eleitoral vem sendo colocada em xeque no Brasil no período supracitado. Considerada fundamental para o funcionamento do processo democrático, as urnas têm se deparado com dúvidas crescentes em relação a sua confiabilidade e segurança, intensificadas no decorrer da pandemia. Potencializado por um cenário internacional de crescente ataque cibernético, a preocupação com eventual invasão ao sistema eleitoral se acentua, principalmente com a possibilidade de “*hackeamento*” e adulteração dos aparelhos captadores de voto. O Brasil possui um histórico de admiração pela adesão pioneira das urnas eletrônicas na América do Sul, graças ao emprego e instrumentalização de tecnologias da informação, responsável por garantir a legitimidade do sistema eleitoral. Contudo, vale lembrar que, todo sistema tecnológico é sensível a determinadas ameaças, sobretudo no que diz respeito ao campo cibernético. Diante desse cenário, o Brasil encontra suas urnas desacreditadas por parte significativa da população, apesar do posicionamento firme do TSE alegando, conjuntamente a agentes especializados, a eficácia e impossibilidade de ataque. Vale destacar ainda que os resultados de uma eleição tendem a ter efeitos que ultrapassam o território nacional impactando a imagem do país no exterior, sua credibilidade e, até mesmo, suas relações diplomáticas com os demais países. Onde a política doméstica e as relações internacionais encontram-se entrelaçadas, faz-se necessário a utilização de metodologias tanto quantitativas como qualitativas de forma a esclarecer a ambiguidade quanto aos resultados eleitorais e incertezas no tocante a segurança, pontificar a importância das tecnologias da informação para o aprimoramento do sufrágio eleitoral e os impactos das eleições na política externa dos Estados, em particular o brasileiro.

Palavras-chaves: urnas eletrônicas; Brasil; segurança cibernética.

AIMÉ CESAIRE, LEÓPOLD SENGHOR E FRANZ FANON: O MOVIMENTO NEGRITUDE E A MIGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA.

Leonardo Felipe Santos de Souza;
Fábia Muneron Busatto.

Resumo: O movimento da Negritude pode ser entendido como uma resposta literária, ideológica e epistemológica à situação colonial vivida pela população negra e migrante em meados do século XIX. Esta tradição intelectual africana inspirou-se no movimento ascendente pela recuperação da identidade negra como resistência à dominação colonial, procurando enaltecer saberes, culturas e identidades africanas. Nesse sentido, Aimé Césaire e Léopold Senghor fizeram as principais contribuições teóricas na vanguarda do movimento e são considerados como os primeiros responsáveis por estabelecer as compreensões centrais ao redor do conceito negritude; já Frantz Fanon é tido como o principal herdeiro teórico dessas ideias, aprofundando e desenvolvendo o conceito de negritude. É a partir desse contexto que o presente trabalho procura investigar a criação desse momento histórico estruturado em torno da ideia de negritude como uma busca psicológica e cultural por uma identidade negra no contexto de subjugação pós colonial, para em seguida relacionar a trajetória e relevância destes estudos até o entendimento sobre migração contemporânea. Dessa forma, objetiva-se estabelecer propostas interpretativas para a migração tendo em vista as contribuições teóricas de autores negros como Césaire, Senghor e Fanon. Metodologicamente, o trabalho consiste em uma pesquisa teórica feita por levantamento bibliográfico, com abordagem pelo método analítico e dedutivo. Para as referências do movimento da Négritude, a pesquisa baseou-se em estudos de seus principais autores, bem como das correntes teóricas que os influenciaram e das que foram posteriormente influenciadas por este. Ao final, o trabalho leva à conclusão de que os estudos e produções sobre a Negritude permaneceram relevantes o suficiente para inspirarem e influenciarem os estudos sobre a “Migritude” contemporânea, termo cunhado por Shailja Patel, uma migração com recorte na análise racial.

Palavras chave: Movimento da Negritude, Identidade cultural, Migração

O TRATAMENTO DE VENEZUELANOS NO BRASIL: UMA QUESTÃO HUMANITÁRIA OU POLÍTICO-IDEOLÓGICA?

Juliana Meneses Curi;
Tatiana Cardoso Squeff.

Resumo: A presente pesquisa objetiva analisar a mudança de paradigma brasileiro relativo ao tratamento de venezuelanos, ocorrida entre 2016 e 2019. Isso porque, em 2016, no início da intensificação do fluxo migratório para o Brasil, concedia-se autorização de residência temporária aos migrantes venezuelanos, de duração inicial de dois anos, prevista na Resolução Normativa nº 126, de 02 de março de 2017, substituída posteriormente pela Portaria Interministerial nº 9. Entretanto, em 2019, com a alteração do governo e com mudanças na condução da política externa, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) passou a reconhecer a situação venezuelana como grave e generalizada violação de direitos humanos, de forma a reconhecer os venezuelanos como refugiados. O fundamento específico guiou-se pela hipótese introduzida na lei brasileira oriunda da Declaração de Cartagena de 1984 da Organização dos Estados Americanos. Com isso, no que tange às motivações da mudança dos rumos da política migratória em relação aos venezuelanos, propõe-se analisar se o reconhecimento do refúgio se deu pelo desejo de uma condução de uma política migratória mais humanitária, tendo em vista em que os refugiados, teoricamente, possuem mais direitos e proteção do que um migrante comum; ou, então, se a decisão foi parte de uma estratégia política arquitetada pelo governo Bolsonaro, buscando se opor interna e externamente ao governo e ao movimento político-ideológico venezuelano. Para realizar a análise do presente tema e atingir os objetivos propostos, será utilizado o método de abordagem hipotético-dedutivo, de forma a analisar os objetivos com um recorte descritivo-explicativo, a partir das técnicas bibliográfica e documental, no que tange aos procedimentos de pesquisa.

Palavras-chave: Migração venezuelana; Autorização de residência; Refúgio.

PAN-AFRICANISMO EM MUDANÇA: COMO O MOVIMENTO SE ADAPTOU ÀS NOVAS DINÂMICAS DE DOMINAÇÃO NO PÓS-INDEPENDÊNCIA?

Juliana Harumi Tsuji
Pedro Soares Leal

Resumo: Este trabalho tem o intuito de examinar as mudanças do pensamento pan-africanista na metade do século XX dadas as alterações das dinâmicas de dominação que, após a conquista da independência dos países africanos, se mantém sob novos moldes, o chamado neocolonialismo. Desse modo, o presente estudo propõe uma revisão bibliográfica das produções e estratégias políticas de dois líderes do movimento, Kwame Nkrumah (1909 - 1972) e Amílcar Cabral (1924 - 1973), ao longo século XX, a fim de compreender como se deu a adaptação do movimento e as novas dinâmicas internacionais em ascensão.

O pan-africanismo é um movimento plural por essência e que vai se desenvolver em campos diferentes como uma forma de criação do conhecimento autônomo, refletindo em cultura, religião, política e outras formas de produção de um conhecimento emancipador. Tendo isso em vista, quatro conceitos permeiam o pensamento pan-africanista: a personalidade, a solidariedade, a integração e a libertação. Apesar da complexidade do movimento, entende-se que o pan-africanismo compreende a existência de uma necessidade da união dos povos de África e os da diáspora visando a luta contra o racismo e todas as outras formas de dominação do continente africano.

Logo, a partir dos estudos feitos, compreende-se, preliminarmente, que o pan-africanismo pós-independência africana se dividiu em duas vertentes, uma que advoga por um pan-africanismo institucional pautado na articulação da União Africana, ou também chamado de Monrovia, e outro mais ligado à juventude e a movimentos populares, chamado de Casablanca. O primeiro grupo busca se moldar às condições do neoliberalismo ao se comportar de forma subserviente diante dos interesses neocoloniais, mas mantendo certo grau de autonomia através da integração regional, o outro, em contrapartida, seguem em defesa da luta armada e anti-imperialismo, visando o alcance da soberania dos povos de África de forma plena.

Palavras-chaves: Pan-africanismo; Neocolonialismo; Soberania.

A MINUSTAH E A (DES)ESTABILIZAÇÃO DO HAITI: O BRASIL COMO PROTAGONISTA NA MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ESTABILIZAÇÃO DO HAITI.

Gustavo Henrique Stankiewicz;
Ane Caroline Schuch Debald;
Eduarda Tessele Tomm;
Laura Bierhals Lemke;
Lilith Teixeira Lima Silva.

Resumo: De junho de 2004 até setembro de 2017, ocorreu a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Nesse contexto, destaca-se a posição de dois países: o receptor da missão, detentor de uma delicada estrutura social, e o Brasil, comandante das tropas e principal ator externo. Através do levantamento de uma vasta bibliografia, busca-se reconstruir o contexto histórico, os fatos relevantes da operação, as aspirações dos envolvidos e os desdobramentos da ação. Para isso, foi realizada a consulta de documentos oficiais, artigos acadêmicos, notícias e declarações de figuras notáveis. Esses materiais permitiram averiguar a crise haitiana e, através de uma perspectiva crítica e decolonial, seu conjunto de aspectos coloniais, imperialistas, etnocêntricos e racistas, a desmotivação de estratégicos atores internacionais em participar da missão, alguns dos aspectos da política externa brasileira, principalmente, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o interesse do Brasil em se tornar ator importante no Sistema Internacional, os jogos de poder público e privados e os vácuos do Direito Internacional na moderação, julgamento e penalização de atitudes realizadas em Missões Humanitárias. Os resultados, por sua vez, mostram que a experiência da MINUSTAH não trouxe os louvores esperados por nenhuma das partes envolvidas. Por um lado, deixou um rastro de violação de Direitos Humanos, tornando milhares de mulheres vítimas de violência sexual, criando uma geração de crianças frutos de estupros e tirando a vida de milhares de haitianos por uma epidemia de Cólera importada. De outro, sem alcançar a relevância desejada na política internacional, o Brasil enxergou o seu exército, que, por muitas vezes, usou o campo de missão como espaço de teste para práticas de repressão interna, ascender e exercer influência social e política em seu território, ao mesmo tempo que, pelos ideais pregados, mas não alcançados, tornou-se ponto de refúgio para milhares de migrantes haitianos.

Palavras-chaves: MINUSTAH. Brasil. Direitos Humanos.

A NOVA CONSTITUIÇÃO DO CHILE: POLÍTICA AMBIENTAL E DIREITO À NATUREZA

Daniel Sauruk Taborda.

Resumo: O trabalho é desenvolvido por intermédio do Observatório de Justiça Ecológica (OJE), grupo de pesquisa cadastrado no CNPq e visa investigar a política ambiental da nova proposta de Constituição do Chile. Na América Latina, desde a colonização europeia, a economia está baseada no extrativismo de recursos ambientais, relacionada com a expansão do capital. Dessa forma, a lógica de degradação ambiental e social persiste até os dias atuais, com o neoextrativismo ganhando força com o “Consenso das *commodities*”, em que o aumento da demanda e dos preços de *commodities* no cenário internacional alavancaram a economia latinoamericana. Como consequência, em 2019 o povo chileno foi para as ruas protestar contra as desigualdades que o país apresentava, o que resultou em uma discussão sobre a Constituição vigente, escrita durante a ditadura de Augusto Pinochet e que reflete a lógica de um desenvolvimento sem preocupação com a natureza, levando a necessidade de uma nova que abrangesse as demandas atuais. Para além dos direitos sociais e mudanças econômicas propostas, a atual Carta Magna em discussão traz para a centralidade a temática ambiental ligada à social e econômica, sendo criada a “Comissão do Meio Ambiente, Direitos da Natureza, Bens Naturais Comuns e Modelo Econômico”. Esta pesquisa visa investigar e indagar quais os processos sociais que levaram à inserção do Direito à Natureza na proposta de junho de 2022 da nova Constituição chilena, como uma forma de garantia do bem-estar da população. Os resultados preliminares mostram que a degradação ambiental em prol de um desenvolvimento predatório reduz a noção da natureza para algo puramente mercantil, levando à conflitos socioambientais e portanto, atualmente a sociedade busca cada vez mais comportamentos sociais, políticos e econômicos que garantam os direitos humanos e reconheçam o meio ambiente como parte destes direitos. Portanto, alterações constitucionais neste sentido podem contribuir para a garantia e efetivação das novas mudanças.

Palavras-chaves: Direitos da Natureza; Política Ambiental; Chile.

RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A CIBERNÉTICA: SECURITIZAÇÃO ELEITORAL EM FOCO.

Aley Melo Buarque Lira;
Thays Felipe David de Oliveira.

Resumo: Qual a relação entre o campo das Relações Internacionais e da Segurança e Defesa Cibernética, com destaque à inserção do ciberespaço nas discussões dos Estados e organizações internacionais? Sabe-se que o quinto domínio, como foi chamado o ciberespaço pelo Pentágono dos Estados Unidos da América, é impossível de ser isolado da maneira que as nações interagem no meio internacional. A tecnologia e as RI se tornaram intrínsecas. Assim, o objetivo deste trabalho é demonstrar como as Relações Internacionais e a Segurança e Defesa cibernética dialogam dentro do processo eleitoral. Dentro do contexto eleitoral, faz-se imprescindível dar a devida atenção às questões cibernéticas, considerando seu grande potencial de influenciar eleições, como *fake news*, e mesmo ataques cibernéticos às infraestruturas críticas. Os pilares da segurança da informação – confidencialidade, integridade e disponibilidade – urgem ser seguidos como protocolos no uso das urnas eletrônicas, por meio de mecanismos como assinatura digital (técnica de criptografia que garante a autenticidade do programa) e resumo digital (técnica criptográfica que envolve o resumo do arquivo com um algoritmo público). Este processo de segurança do sistema eletrônico de votação acontece por meio de camadas, sendo assim, formando várias barreiras contra a violação do sistema – em outras palavras, sendo uma camada atacada, a urna é travada e não consegue gerar resultados válidos.

Palavras-chaves: Relações Internacionais. Segurança Cibernética. Defesa Cibernética. Securitização.



UMA ANÁLISE GRAMSCIANA DO PAPEL DOS GRUPOS DE INTERESSE NA FORMAÇÃO DE CONSENSO.

Arthur Peixoto Gonçalves

Resumo: Rompendo com a lógica estadocêntrica do estudo de Relações Internacionais, a teoria crítica gramsciana incorpora elementos tradicionais da literatura marxista, como o conceito de luta de classes, superestrutura e infraestrutura, em uma abordagem que busca evidenciar o papel das ideias na criação de consenso para a manutenção hegemônica. O seguinte artigo possui como objetivo realizar uma breve revisão bibliográfica, de modo a demonstrar as principais diferenças do conceito de hegemonia entre as três principais vertentes teóricas das RI, a fim de esclarecer como a abordagem gramsciana pode ser útil para a compreensão do papel desempenhado por organismos vinculados às classes dominantes na criação de consenso. Para além disso, busca realizar uma revisão das principais teorias a respeito dos grupos de interesse de modo a tentar estabelecer um diálogo teórico entre essas e a teoria crítica gramsciana de RI.

Palavras chave: teoria crítica, Gramsci, grupos de interesse, hegemonia, consenso

Abstract: Breaking through the statecentric logic of the study of International Relations, the Gramscian critical theory embodies traditional elements of Marxist literature, such as the concept of class struggle, superstructure and infrastructure, approaching the role of ideas in the making of consent to achieve hegemony. The following article intends to make a brief literature review to demonstrate the main differences in the concept of hegemony between the three main theoretical branches in the field of IR, intending to clarify how the Gramscian approach may be useful for the understanding of the role played by interest groups in the making of consent. Nevertheless, it intends to review the main theory branches in the study of interest groups to try to establish a theoretical dialogue between these theories and the Gramscian theory of IR.

Keywords: critical theory, Gramsci, interest groups, hegemony, consent

Introdução

O estudo das Relações Internacionais assumiu, desde sua gênese, uma inclinação a tratar os Estados enquanto principais agentes do sistema internacional. A partir dessa visão estadocêntrica do sistema internacional, órgãos não estatais aparecem apenas de forma secundária como atores a partir da abordagem neorrealista. Privilegia-se, portanto, os Estados enquanto unidades sociais primordiais e sujeitos da disciplina. Tal abordagem, contudo, é,

também, limitante. Ao adotar uma perspectiva que privilegia e enxerga apenas os Estados, perdem-se no processo outros pontos de vista acerca dos fenômenos que cruzam as fronteiras estatais.

A teoria gramsciana apresenta aspecto dissidente em relação às demais ao interpretar o Estado a partir de um olhar doméstico, que considera as diversas classes de atores que o compõem e fornece explicações únicas sobre fenômenos invisibilizados por abordagens tradicionais. Dessa maneira, o presente artigo buscará apresentar os escritos de Gramsci e dos demais autores da corrente neo-gramsciana como um contraponto às teorias tradicionais de hegemonia nas Relações Internacionais, buscando repensar o significado do conceito. Mais além, trará teorias acerca de grupos de interesse, a fim de dialogar com estas teorias por um prisma gramsciano e enriquecer a análise.

Destarte, serão empreendidos dois objetivos: (i) a delimitação da corrente teórica utilizada neste trabalho, de forma a demonstrar a razão pela utilização das teorias gramsciana e neo-gramsciana; e (ii) apresentar as teorias de grupos de interesse, explicando como e por que quais as contribuições dessas para um trabalho de cunho gramsciano e como a teoria gramsciana pode enriquecer e ser enriquecida ao dialogar com essas abordagens.

1.A hegemonia enquanto objeto das Relações Internacionais

O conceito de hegemonia é uma das principais chaves para o estudo e a compreensão das Relações Internacionais enquanto campo teórico. É possível afirmar que, sem uma consideração e reflexão profundas a respeito do que esse conceito signifique, seja impossível realmente estudar e realizar avanços teóricos e metodológicos importantes na disciplina. Mais além, assim como outros conceitos amplamente utilizados na disciplina, suas implicações, objetos e agentes são afetados pela abordagem epistêmica. Isso significa que os diferentes significados atribuídos ao conceito de hegemonia correspondem, necessariamente, a diferentes perspectivas e premissas nas quais cada escola teórica se funda. Diante disso, é necessário articular e definir qual o marco teórico de hegemonia a ser utilizado neste trabalho, como ele se diferencia dos demais usos de hegemonia na disciplina e o porquê de sua utilização. Assim sendo, as próximas três subseções deste capítulo se ocuparão de definir as

bases teóricas das três principais correntes teóricas das RI a fim de compreender o que significa a hegemonia para cada uma delas.

1.1. A hegemonia das armas

A corrente realista é tida como a escola mais antiga e tradicional da disciplina de RI, remetendo a Tucídides, na Grécia antiga (VIOTTI; KAUPI, 2012), e possuindo uma série de correntes, dentre as quais se destacam a vertente clássica e a neorrealista. Hans Morgenthau, talvez o principal nome da corrente clássica, apresenta em seu *Política entre as nações* (2003) seis princípios do realismo político. De acordo com esses, a vida política é i) governada por leis objetivas, ii) o interesse é definido em termos de poder, iii) ainda que os significados a respeito do que é poder possam mudar, esse é um conceito universal, iv) há uma separação entre a moralidade dos indivíduos e aquela dos Estados, v) há um apartamento entre as motivações que guiam os Estados e as leis morais que regem o mundo ao seu redor, e vi) o realismo se difere das demais escolas de pensamento principalmente por sua abordagem intelectual e moral em relação à política.

Robert Gilpin, em seu texto intitulado *The richness of the tradition of the political realism* (1984), busca atribuir uma certa generalidade ao que se entende como pensamento realista. Gilpin (1984) define que, muito mais do que uma teoria científica, o realismo deve ser percebido como uma posição filosófica imbuída de uma série de premissas – mais precisamente, três – que, por sua vez, sintetizam os pontos apresentados por Morgenthau (2003). A primeira das premissas é o anarquismo, que segundo Gilpin (1984, p. 290) é o elemento definidor do Sistema Internacional, o que implica em um mundo marcado pela disputa por poder entre os diferentes Estados. A definição da primeira premissa, por sua vez, desemboca na segunda, que versa que “a essência da realidade social é o grupo” (GILPIN, 1984, p. 290), representado em sua forma moderna pela figura do Estado-nação. Por fim, a terceira premissa remete a Tucídides e garante a primazia da busca por segurança como elemento motor primordial entre os grupos sociais, ou Estados (GILPIN, 1984).

As premissas fornecidas por Gilpin (1984) são bastante úteis para fornecer um quadro geral de como o mundo é visto por uma ótica realista. Partindo de uma lógica de inferência dedutiva, seria plausível até aqui argumentar que a (i) anarquia geral do Sistema Internacional, por (ii) definir o Estado-nação como essência da realidade social e por (iii)

ênfatisar a busca por segurança como elemento definidor do comportamento dos Estados; seria natural imaginar que a noção de hegemonia para os realistas estaria ligada a uma situação na qual um Estado possui uma larga vantagem em termos de poder em relação a outros Estados do sistema. Embora essa enumeração de hipóteses possa fazer sentido de um ponto de vista lógico, essas são noções que só vieram a se concretizar com o advento da escola neorrealista, ou realista estrutural.

A maior contribuição do neorealismo para a corrente realista reside na consideração do papel das estruturas no que concerne ao comportamento dos Estados no sistema internacional. Kenneth Waltz (2008) argumenta que o acúmulo de poder pode ser benéfico para os Estados, desde que isso os leve a obter maior segurança. Essa visão do neorealismo, de priorização da segurança, vai de encontro com aquela defendida por Morgenthau, que percebia o acúmulo de poder como a maior preocupação dos Estados.

Para além da preocupação securitária, o realismo estrutural busca compreender de que forma ocorrem as relações agente-estrutura no sistema internacional. Pelo prisma estruturalista, os agentes unitários (Estados) operam sob uma estrutura (anarquia), que condiciona o seu comportamento; logo, em um sistema dominado pela anarquia, em que cada Estado se preocupa individualmente por sua segurança, há uma tendência para a formação de alianças militares e pelo estabelecimento de um dilema de segurança (WALTZ, 2008).

O mecanismo explicado por Waltz (2008) auxilia na compreensão de como se dá a guerra por uma ótica neorrealista, mas não diz tanto a respeito do que é a hegemonia para essa corrente teórica. O teórico que melhor contribuiu para isso é John Mearsheimer, que em seu *The tragedy of great power politics* (2001) fornece a síntese do que é a hegemonia neorrealista. Mearsheimer (2001), assim como Waltz (2008), argumenta que o comportamento dos Estados é condicionado pela estrutura anárquica do sistema. Assim como Morgenthau (2003) e Gilpin (1984), Mearsheimer (2001, p. 31) também enumera uma lista de premissas a respeito do sistema internacional – mais precisamente, cinco –, argumentando que i) o sistema é anárquico, ii) as grandes potências essencialmente possuem capacidade militar ofensiva considerável, iii) os Estados nunca podem estar completamente certos a respeito das intenções dos demais Estados, iv) o primeiro objetivo das potências é a sobrevivência, e v) as grandes potências são atores racionais.

A partir das cinco hipóteses de Mearsheimer (2001) se compreende que a ótica neorrealista é, inerentemente, uma visão das RI a partir das grandes potências e, em especial,

dos Estados Unidos, o que justifica o foco nas capacidades militares ofensivas dos Estados e que, em verdade, é o que define o conceito neorrealista de hegemonia. Como sintetizado por Mearsheimer, “um hegemon é um Estado tão poderoso que é capaz de dominar todos os outros Estados do sistema” (MEARSHEIMER, 2001, p. 40, tradução nossa). A essa definição, Mearsheimer prossegue, argumentando que, idealmente, toda potência anseia pela hegemonia, e que “a busca por poder termina quando a hegemonia é conquistada” (MEARSHEIMER, 2001, p. 34, tradução nossa); contudo, o autor define que não é possível um Estado saber exatamente se a hegemonia foi alcançada de fato, o que implica em uma condição constante de alerta.

A visão de hegemonia trazida pelo realismo estrutural pode ser bastante atraente, principalmente ao se deparar com dados como o orçamento de defesa dos EUA, que em 2020 foi maior que de todos os demais países somados (MELLO, 2022). Contudo, de uma perspectiva marxista, e mais especificamente, a partir de uma lente gramsciana, a visão de hegemonia proposta pelo neorrealismo é problemática. A divergência se dá pela própria concepção de Estado adotada pelos neorrealistas – enxergado não como um produto da classe dominante, mas sim como uma unidade social – e, também, pelo fato de não dar a devida atenção a movimentos hegemônicos provenientes e voltados para a sociedade civil. Em verdade, exemplos como esse são considerados irrelevantes de um prisma neorrealista pelo fato de que a existência de organizações não estatais é percebida pelos teóricos dessa corrente como um elemento irrelevante ou de pouca importância, uma vez que tais organizações não estão vinculadas diretamente à segurança dos Estados.

Uma vez demonstrado como a hegemonia é percebida pelo neorrealismo, a próxima seção deste trabalho se ocupará do conceito de hegemonia segundo o liberalismo.

2. A hegemonia da democracia e do capital

Assim como o realismo, o liberalismo é uma escola teórica com suas próprias correntes, cada uma delas com diferenças importantes entre si. Em seu artigo intitulado *Liberalism and world politics* (1986), Michael Doyle realiza uma categorização que abarca três tipos de liberalismo, sendo esses; o liberalismo pacifista, liberalismo imperialista e liberalismo internacionalista. Apesar de todas essas três correntes apresentarem diferenças

entre si quanto à organização interna do Estado, é possível argumentar que todas elas estão calcadas na expansão do capitalismo e da democracia. Diante desse fato, o próprio Doyle reconhece um senso de unidade importante entre elas no que concerne à atuação dessas na política externa (DOYLE, 1986).

Dentre as correntes do liberalismo, aquela que mais tem a dizer a respeito do conceito de hegemonia é o liberalismo internacionalista, que bebe em grande medida dos escritos de Imanuel Kant. Em sua obra de 1775, intitulada *Toward perpetual peace*, Kant argumenta que uma união pacífica liberal, uma forma de confederação formada por repúblicas liberais, possuiria um caráter pacificador à medida em que se expandisse ao redor do mundo (SIMPSON, 2019). Kant apresenta três cláusulas que, como está no título, levariam à paz perpétua por meio da expansão e manutenção dessa federação ao redor do mundo. Segundo Doyle (1986), a primeira fonte das três cláusulas deriva de uma evolução política, uma lei constitucional, que o autor define como uma “sociabilidade a-social”, que levaria à implementação de governos republicanos que, uma vez estabelecidos, culminariam em relações pacíficas. A segunda fonte seria o que Doyle (1986) chama de garantia de respeito, que asseguraria a heterogeneização dos Estados membros, promovida pela sociabilidade a-social, e que incentivaria os demais Estados do mundo a integrarem essa confederação liberal. Por fim, Kant conclui apresentando a terceira fonte, que estaria baseada na habilidade do livre mercado em eliminar as tensões entre os países ao remover dos Estados a capacidade decisória a respeito da produção e da distribuição de bens, aumentando assim a interdependência entre as diferentes sociedades (DOYLE, 1986).

As ideias de Kant, ainda que reforcem a fama da corrente liberal de ser idealista e ignorar dados concretos da realidade, influenciaram diversos teóricos contemporâneos dessa escola de pensamento e, conseqüentemente, a própria noção de hegemonia dentro do pensamento liberal. Um dos exemplos mais notórios disso talvez seja Francis Fukuyama. O autor estadunidense, ao se deparar com o esfacelamento da União Soviética, o conseqüente fim da Guerra Fria e a ascensão dos Estados Unidos ao posto de maior potência do globo, afirmou em seu *The end of history* (2008), que havia se chegado ao fim da história. De acordo com Fukuyama, isso representaria “[...] o ponto final da evolução ideológica da humanidade e a universalização do modelo ocidental de democracia liberal enquanto a forma final dos governos humanos.” (FUKUYAMA, 2008, p. 6, tradução nossa).

É possível perceber na fala de Fukuyama (2008) diversos resquícios das ideias de Kant, como a noção de um liberalismo ubíquo e uma comunidade cosmopolita formada por Estados de regimes liberais. Obviamente, Fukuyama (2008) escreve seu texto em meio a um cenário que fornecia fortes indícios de que tais previsões se concretizariam. Contudo, cerca de trinta anos depois, a ascensão da China no cenário internacional enquanto potência econômica e militar e uma aparente contestação da hegemonia do sistema político e econômico vigentes – caracterizada na expansão da democracia liberal e do capitalismo – nas periferias do sistema parecem colocar em xeque não só a fala de Fukuyama (2008), como também da escola liberal em si.

Em meio a esse cenário de contestação do pensamento liberal, entra em cena a outra face da hegemonia na corrente liberal, o *soft power*. Se no realismo e na sua forma que melhor pensa e categoriza a hegemonia; o neorrealismo, a dominação hegemônica é pensada puramente em termos de poder bélico e de capacidades militares ofensivas, a hegemonia para a escola liberal se pauta não apenas no “fim da história”, como também, na difusão de valores que sustentem essa dominação. Em meio a isso, o *soft power*, termo cunhado por Joseph Nye para descrever o poder oposto ao *hard power* das armas e exércitos e correspondente àquele poder desempenhado por instrumentos como a arte, o esporte e as ideias (NYE, 2017) representa um componente importante na compreensão do significado de hegemonia para a corrente liberal.

A importância do *soft power* na concepção de hegemonia do neoliberalismo é articulada por John Ikerberry e Anne-Marie Slaughter em *A world under liberty law* (2008). Ali, os autores buscam pensar qual deve ser a estratégia adotada pelos Estados Unidos no século XXI, atribuindo três objetivos sobre os quais aquele país deve se debruçar, sendo esses; a segurança interna, a saúde da economia global e um ambiente internacional benigno. Ou seja, basicamente uma ordem hegemônica liberal global. Nesse sentido, Ikerberry e Slaughter (2008) atribuem ao *soft power* o papel de articulador, junto ao *hard power*, de uma estratégia integrada com o objetivo de atrair mais Estados para esta ordem hegemônica.

O texto de Ikerberry e Slaughter (2008) revela também outro elemento importante para a concepção de hegemonia da escola neorrealista; as instituições internacionais. No artigo, os autores argumentam que as instituições criadas pelos Estados Unidos após a Segunda Guerra, como as Nações Unidas, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a OTAN já

não funcionam como deveriam e que, portanto, devem passar por uma reforma para melhor atender aos interesses dos Estados Unidos.

Essa percepção das instituições está vinculada à noção de interdependência complexa desenvolvida por Robert Keohane e Joseph Nye na obra *Power and interdependence* (2008), na qual os autores realizam uma discussão dialética com o neorrealismo. Segundo Keohane e Nye (2008), tanto a posição neorrealista quanto a neoliberal podem ser consideradas idealistas, uma vez que se baseiam em tipos ideais para realizarem suas elucubrações. Nesse sentido, a noção de interdependência complexa dos neorrealistas, que se baseia na capacidade de diversos atores exercerem influência no sistema internacional e não apenas os Estados, também reflete uma concepção idealista. Mais além, Keohane e Nye (2008) argumentam que a interdependência complexa possui três características, sendo essas; (i) o fato de que múltiplos canais conectam a sociedade, podendo esses canais serem interestatais, trans governamentais ou transnacionais; (ii) não há uma hierarquia pré-ordenada nas relações intergovernamentais; e (iii) as forças armadas tendem a não ser usadas quando prevalecem relações de interdependência complexa. Ou seja, por uma ótica de interdependência complexa, a segurança dos Estados tende a não dominar o debate, pelo contrário; “na ausência de uma hierarquia clara de casos, as prioridades irão variar de acordo com os casos apresentados, podendo não estarem intimamente relacionados.” (KEOHANE; NYE, 2008, p. 169). Portanto, em um contexto de interdependência complexa, a hegemonia estará associada àquele Estado que possuir a maior gama de representatividade não apenas militar, como versa a perspectiva neorrealista, mas também, econômica e política.

Diante do que foi apresentado, o maior problema de uma abordagem liberal, ou neoliberal do conceito de hegemonia está no fato de que, invariavelmente, assim como o neorrealismo, ela descamba para um prisma centrado em grandes potências. Contudo, diferentemente do realismo, a corrente liberal consegue ser ainda menos universal, sendo quase uma teoria estritamente estadunidense. Isso se deve ao fato de que, mesmo quando se adota uma perspectiva mais crítica da teoria e de seus objetivos, há uma certa preocupação em manter as estruturas erigidas pelos Estados Unidos no pós-guerra, assim como uma tentativa de manutenção do sistema político e econômico vigente. Logo, todo o potencial e aplicabilidade da teoria para qualquer outra nação que não os EUA e, talvez, meia dúzia de países europeus, se perdem. Para além disso, a concepção liberal de hegemonia, por não reconhecer o Estado enquanto um representante da classe dominante e, também, por não

possuir um conceito refinado de classe dominante, chega a conclusões erradas a respeito dos fenômenos estudados.

Uma vez explicadas as concepções neorrealista e neoliberal do conceito de hegemonia, a próxima seção deste trabalho irá se ocupar de trazer a teoria gramsciana de hegemonia, que também será a grande base da pesquisa aqui realizada, em consonância com contribuições de teóricos da escola neo-gramsciana.

3. A hegemonia das ideias

Antônio Gramsci talvez seja um dos teóricos que mais estudou e se dedicou a compreender o significado de hegemonia. Sua concepção do fenômeno se distingue, entretanto, das concepções apresentadas nos parágrafos anteriores. Há na aplicação da teoria de Gramsci às Relações Internacionais um rompimento com as perspectivas estadocêntricas correntes mais tradicionais (BRUM; VIDAL, 2020). Isso se deve à própria concepção de Estado adotada por Gramsci, que conversa dialeticamente com a definição marxista de Estado. De acordo com Karl Marx o Estado “[...] é uma esfera a favor das classes dominantes desde seus primórdios, nas sociedades escravistas da Antiguidade.” (SOUZA, 2010, p. 37). Tal relação se dá de tal modo que o Estado, na figura de representante dos interesses da burguesia ou da classe dominante, torna-se também, o tutor da sociedade civil, organizando-a e vigiando-a (TIBBLE, 2014).

Em Gramsci, o Estado é percebido enquanto Estado ampliado, não como sendo um representante da burguesia enquanto classe dominante, mas sim, como expressão resultante das demandas de toda a sociedade, incluindo aí as classes subalternas (MENDONÇA, 2014). Nesse sentido, os intelectuais teriam segundo Gramsci uma função fundamental. Caberia a eles, enquanto partes de um grupo social e econômico, conferir homogeneidade e consciência da própria função ao seu grupo de origem (MONASTA, 2010). Outrossim, para Gramsci, a organização da cultura está ligada ao poder dominante, que é liderado intelectual e moralmente pelos intelectuais orgânicos, que cumprem um papel dirigente na sociedade (MONASTA, 2010).

Nesse sentido, a noção de hegemonia na teoria gramsciana está, sobretudo, ligada não apenas à estrutura econômica, tão presente no marxismo clássico, mas também à superestrutura, que representa a educação, a religião, a ética, as ideias e todas as demais

formas de expressão intelectuais e culturais que regem uma sociedade (MORAES, 2010). Logo, da simbiose entre estrutura e superestrutura, que se retroalimentam e se condicionam, surge o conceito de bloco histórico; uma união dialética entre dois componentes antagônicos (GALASTRI, 2009); ou, como colocado por Gramsci; “[...] o conjunto complexo e contraditório das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção.” (GRAMSCI, 2022, p. 252).

Para além disso, deve-se destacar o papel adotado pelo bloco histórico na manutenção de consenso na sociedade por meio do papel exercido pelos intelectuais no estabelecimento da hegemonia. Isso se dá por duas maneiras, como apontado por Monasta (2010); os intelectuais, no papel de classe dirigente e de responsáveis pela manutenção da hegemonia social, garantem por meio de seu prestígio e confiança face à população o consenso espontâneo dessa última, de tal maneira que o uso da força se torna dispensável. Quando esse consenso não é obtido de forma espontânea, aí sim se faz uso dos aparatos de coerção do Estado. Tal paralelo pode ser observado também nas Relações Internacionais, onde por exemplo diversos organismos vinculados aos grupos dominantes da sociedade estadunidense se utilizam da ideologia neoliberal para a formação de consenso na manutenção do modelo econômico hegemônico na América Latina (BRUM; VIDAL, 2020).

Em meio ao papel desempenhado pelos intelectuais e pelo bloco histórico, é necessário também trazer luz para o conceito de ideologia. Em Gramsci, esse conceito é compreendido como “[...] uma série de princípios morais para “orientar” as ações práticas e o comportamento humano.” (MONASTA, 2010, p. 28). Mais além, a ideologia é uma realidade historicamente construída, se manifestando em diversos meios, como a linguagem, a religião popular, o folclore popular e na filosofia, percebida por Gramsci como forma superior de ideologia (BRANDÃO; DIAS, 2007). Isso significa que, assim como os intelectuais e demais elementos da superestrutura, a ideologia exerce um papel próprio na organização social ao fornecer uma visão de mundo que, por sua vez, reflete uma construção hegemônica (BRANDÃO; DIAS, 2007). A esse respeito, Terry Eagleton, em seu ensaio intitulado *A ideologia e suas vicissitudes no marxismo ocidental* (1999) argumenta que “a ideologia é um campo de contestação e negociação em que há um constante tráfego pesado: os sentidos e valores são roubados, transformados e apropriados pelas fronteiras das diferentes classes e grupos, cedidos, reapropriados e remodelados.” (EAGLETON, 1999, p. 187).

É nesse sentido atribuído por Gramsci, Eagleton e demais teóricos apresentados nos parágrafos acima, que a ideologia neoliberal se apresenta enquanto poder hegemônico atrelado às classes dominantes estadunidenses, reproduzindo um discurso próprio que favoreça essa classe (BRUM; VIDAL, 2020). Para além disso, esse é um discurso que está intimamente ligado à globalização (GILL, 1995) e àquilo que Robert Cox (1981) chama de internacionalização do Estado, processo esse que dialoga com o conceito de imperialismo trazido por Hobson (2005) e Lênin (2008) enquanto expansão transfronteiriça do capital, na medida em que esse último está associado à necessidade dessa classe dominante estadunidense de operar em outros países. Mais além, dialoga com aquilo que Stephen Gill (1995) chama de civilização de mercado, conceito que representa um conjunto de formas e expressões culturais, ideológicas e míticas que podem ser compreendidas enquanto a ideologia do progresso por meio do capitalismo.

Em *Força e consenso* (2006), Perry Anderson argumenta que o final da Guerra Fria, que culminou em um Estados Unidos soberano enquanto potência hegemônica global, marcou também uma mudança no equilíbrio entre força e consenso que até então imperava no sistema internacional. Aquilo que antes se caracterizava por um embate pela hegemonia global entre Estados Unidos e União Soviética, deu lugar a um mundo no qual os Estados Unidos encontraram solo fértil para a disseminação da ideologia da democracia liberal capitalista e para o controle irrefreável de organismos como a Organização das Nações Unidas (ANDERSON, 2006). Contudo, ao mesmo tempo em que os Estados Unidos presenciaram um aumento de seu poder global, sua hegemonia passou a ser contestada em determinados cantões do planeta pela falta de adequação dessas regiões à ideologia propagada agora em escala planetária; esse foi o caso por exemplo do Oriente Médio (ANDERSON, 2006). Anderson (2006) argumenta que isso se deve à incapacidade do *soft power* estadunidense em penetrar a região e chega a dizer que mesmo em espaços como a Europa, há uma certa divergência em relação ao discurso estadunidense. É precisamente por isso que é do interesse da classe hegemônica estadunidense ampliar sua hegemonia cultural ao redor do globo, alcançando espaços antes inalcançáveis, aumentando o consenso em torno de seu projeto político-econômico.

Em *Dois imperialismos do universal* (2003), Pierre Bourdieu trata do imperialismo cultural estadunidense, argumentando que a pretensão universalista daquele país se expressa, sobretudo, em sua Constituição, no Congresso e na política, ao mesmo tempo em que

reivindica a universalidade cultural. Esse processo de universalização também se alastra pela mídia, uma vez que:

“se a cultura é o cimento ideológico da sociedade, então, para assegurar interesses corporativos, a globalização capitalista necessita da mídia hegemônica para recrutar, domar, e popularizar interpretações, informações, e comportamentos culturais simpáticos à desregulação, privatização e comercialização.” (ARTZ, 2003, p. 17, tradução nossa).

Nesse sentido, uma abordagem gramsciana das Relações Internacionais se faz necessária para compreender em sua completude fenômenos culturais, que escapam das garras das abordagens estadocêntricas. Seja no realismo, quanto no liberalismo, o fato de não se haver uma concepção madura a respeito do conceito de classes hegemônicas dentro de uma sociedade, tais fenômenos são vistos apenas como sombras na parede, uma vez que lhes falta a compreensão a respeito do vetor desses fenômenos.

Mais além, a próxima seção deste trabalho buscará introduzir noções teóricas a respeito da atuação de grupos de interesse nas Relações Internacionais. Nesse sentido, para uma melhor compreensão do funcionamento e atuação dessa classe, se faz necessário compreender também como se articulam os grupos de interesse. Para além disso, essa abordagem fornece uma riqueza ímpar ao trabalho e aumenta o seu potencial elucidativo em relação ao fenômeno estudado. Destarte, haverá uma tentativa de unir as contribuições das teorias que versam a respeito dos grupos de interesse à uma abordagem gramsciana.

4. Os grupos de interesse nas Relações Internacionais

A abordagem e o estudo do papel desempenhado por grupos de interesse nas Relações Internacionais não é algo novo. Robert Putnam (1988) define a diplomacia como um jogo de dois níveis, na qual os acordos em um nível internacional dependem de acordos no nível doméstico que, posteriormente, devem ser ratificados no âmbito externo e vice-versa. Domesticamente, grupos de pressão buscariam influenciar os tomadores de decisão para que seus interesses fossem levados em conta pelos tomadores de decisão (PUTNAM, 1988). Mais recentemente, um dos casos mais famosos da análise do papel dos grupos de interesse nas Relações Internacionais está no livro *The Israel lobby and American foreign policy* (2007), no qual John Mearsheimer e Stephen Walt analisaram, expuseram e detalharam o *modus operandi* das principais organizações integrantes do *lobby* pró-Israel nos Estados Unidos.

Apesar de ser o exemplo mais famoso, outros trabalhos ligados à influência de grupos de interesse na política externa dos Estados podem ser destacados, como o de Carlos Gustavo Poggio (2022) acerca dos grupos de interesse étnicos.

Antes de prosseguir, contudo, é necessário esclarecer o significado de *lobby* utilizado neste trabalho. No artigo intitulado *Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?* (2011), Wagner Mancuso e Andréa Gozetto definem *lobby* como a defesa de interesses de um determinado grupo de indivíduos face às decisões políticas tomadas pelo poder público. Tal classificação é semelhante com aquela utilizada no artigo *Defining and classifying interest groups* (BARONI et al, 2014) para a classificação de grupos de interesse. Este trabalho, portanto, utilizará os dois termos de maneira intercambiável.

Apesar de o estudo dos grupos de interesse nas Relações Internacionais não se tratar de uma abordagem incomum, a maior parte dos trabalhos acerca da influência de grupos de interesse finda por se focar em teorias que privilegiam aspectos como os mecanismos ligados à tomada de decisão e à complexidade envolvida na atuação de grandes grupos de interesse. Esse é o caso por exemplo do próprio *The Israel lobby and American foreign policy*, no qual os autores buscam demonstrar como o *lobby* pró-Israel consegue ser tão influente, mas, ao mesmo tempo, não se preocupam em realizar um recorte de classe dos membros do *lobby*.

Dentre as três grandes teorias tradicionais que tratam dos grupos de interesse no contexto estadunidense – foco da maior parte dos estudos devido ao grande acervo de dados disponíveis (GABRIEL; TEIXEIRA, 2019) –, a teoria pluralista é uma das principais (MEDEIROS, 2015; CORTINHAS, 2012). Essa se baseia, sobretudo, nos escritos de Robert Dahl e também nos escritos de James Madison; especificamente seu trabalho em *Federalist No. 10* (WENMAN, 2015). Na obra, Madison destaca a capacidade de a nova Constituição estadunidense à época ser capaz de prevenir a concentração de poder nas mãos de um grupo formado em sua maioria por indivíduos autoritários (WENMAN, 2015). É a partir dessa noção ética de preocupação com o funcionamento das instituições e com a existência de pesos e contra pesos que resguardem os interesses plurais da sociedade, que Dahl elabora a sua teoria se baseando em uma noção de poliarquias (WENMAN, 2015). O significado de poliarquias em Dahl, portanto, diz respeito à identificação da democracia enquanto sistema positivo de governo (AMORIM; GOMES, 2020). Nesse sentido, Dahl enxerga uma série de condições para que possa haver um sistema democrático pleno, sendo estas; liberdade de

formar e aderir a organizações, direito ao voto, eleições livres, direito de disputa ao voto entre líderes políticos, liberdade de expressão, elegibilidade para cargos públicos, instituições independentes e uma mídia independente (AMORIM; GOMES, 2020). Mais além, a poliarquia defendida por Dahl não se trata de uma marca estática ou imóvel, mas sim, um ideal, um exemplo que sirva de base para a construção de uma democracia mais representativa e justa (PASSOS et al, 2022).

O segundo modelo teórico que goza de prestígio entre os estudiosos de *lobbies* é o modelo transacional de Mancur Olson (CORTINHAS, 2012). As ideias de Olson se baseiam, sobretudo, na explicação dos fatores condicionantes da atuação dos grupos de interesse. Em seu livro *The logic of collective action* (1971), ele argumenta que grupos menores tendem a funcionar melhor do que grupos maiores. Isso se deve àquilo que os economistas denominam de “lógica do carona”, que designa o membro de um grupo disposto a usufruir de um benefício social do qual ele não está disposto a arcar com os custos sociais. De acordo com essa linha de raciocínio, em grupos que contam com uma abundância de membros há uma maior chance de indivíduos desse tipo aparecerem (CORTINHAS, 2012).

O terceiro modelo teórico seria a vertente neopluralista, que combina elementos da teoria pluralista tradicional e da transacional (CORTINHAS, 2012). Assim como o pluralismo, a teoria neopluralista percebe a disputa entre os grupos de interesse como essencial para o sistema político; contudo, reconhece que, por vezes, tais grupos podem vir a dominar completamente uma determinada pauta política a fim de manterem o controle sobre ela (SMITH, 1990). Nesse sentido, a principal contribuição do neopluralismo se deu por meio do reconhecimento de que setores políticos ligados ao grande empresariado possuem mais recursos para investir na área política e, portanto, adquirem uma vantagem comparativa face a outros grupos de interesse (SMITH, 1990). Para além disso, a disparidade de recursos tende a atenuar os problemas provenientes da ação coletiva de Olson (1971), assim como a influência dos grupos sobre os tomadores de decisão em situações específicas (CORTINHAS, 2012).

Para além das três correntes mais tradicionalmente utilizadas e que foram apresentadas nos parágrafos anteriores, é necessário compreender a corrente neomarxista dos grupos de interesse, que é também a corrente que melhor pode contribuir a análises gramscianas. Diferentemente do que ocorre na teoria pluralista e, em certa medida, similarmente à abordagem neopluralista, a abordagem neomarxista dos grupos de interesse possui uma preocupação particular com o acesso de determinados grupos ao Estado (MEDEIROS,

2015). Claus Offe (1998) trata do problema da falsa homogeneidade dos grupos, presente na vasta maioria dos regimes democráticos, argumentando que a implementação de direitos sociais é um meio mais eficaz de atribuir direitos a integrantes de grupos sociais marginalizados, do que o reconhecimento de um grupo enquanto tal e a atribuição de direitos coletivos a esse.

Em *O Estado, o poder e o socialismo* (2000), Nico Poulantzas apresenta o conceito de permeabilidade do Estado, que designa a capacidade de certos grupos possuírem maior facilidade de atingirem seus objetivos no interior dos Estados em razão de sua classe social. Ora, em uma sociedade como a estadunidense, na qual há um pesado incentivo para a participação das elites na vida política, com a doação de campanhas via PACs, a ilusão do pluralismo se desmancha, uma vez que o ideal de uma disputa plural de interesses é distorcido pela assimetria de recursos entre os grupos envolvidos. Outrossim, o conceito de permeabilidade do Estado, ao ser abordado por um prisma gramsciano, fornece questionamentos importantes a respeito da estrutura e atuação das classes dirigentes na sociedade.

Em Gramsci há a noção de que o Estado, para além de ser um órgão que serve às classes dominantes, é também fruto das demandas de toda a sociedade (MENDONÇA, 2014). Nesse sentido, os intelectuais orgânicos, enquanto porta-vozes e dirigentes de uma classe, responsáveis por lhe conferir homogeneidade, exercem o papel fundamental de organizar a cultura, de modo que ela reflita os interesses daquela classe (MONASTA, 2010). Ao tratarem dos *lobbies* étnicos, como é o caso da CANF, Teixeira e Gabriel (2019, p. 102), enumeram 8 variáveis que auxiliam na determinação da influência dos *lobbies*: (i) concentração populacional; (ii) convergência com a agenda dos EUA; (iii) unidade comunitária; (iv) capacidade organizacional; (v) participação em coalizões *ad-hoc*, (vi) assimilação com a capacidade local, (vii) acesso às instituições, e (viii) recursos financeiros. Mais além, argumentam que uma das maneiras que os *lobbies* étnicos encontram para terem suas demandas assimiladas na população é por meio da disseminação de suas demandas nos meios de comunicação e nos trabalhos de acadêmicos. É nítida nessa definição, um diálogo com o conceito de intelectual orgânico segundo Gramsci, que desempenham um papel fundamental ao criar consenso para a hegemonia dos grupos de interesse face à comunidade.

Outrossim, o conceito de bloco histórico, apresentado por Gramsci enquanto a simbiose entre estrutura e superestrutura (2009) fornece perspectivas interessantes para se

compreender a gênese e a estruturação de grupos como a CANF. A partir desse prisma, é possível compreender o surgimento desses grupos enquanto parte de um processo histórico e material bem definido, de modo a facilitar o entendimento dos objetivos e das formas de atuação do grupo.

Para além das semelhanças entre a corrente neomarxista dos grupos de interesse e as correntes gramsciana e neo-gramsciana de RI, as teorias de grupos de interesse como a transacional, de Olson, fornecem contribuições importantes a respeito da organização dos *lobbies*. Por meio desse arcabouço teórico advindo das teorias de grupos de interesse é possível compreender por que em determinados momentos um grupo de interesse age de determinada maneira e, dessa maneira, realizar uma análise que abarque de melhor maneira as complexidades do fenômeno observado.

A aplicação de uma perspectiva gramsciana a análises de grupos de interesse serve, portanto, como forma de melhor interpretar os dados obtidos, servindo não como uma teoria contraditória, mas sim, como uma teoria complementar. Enquanto a literatura de grupos de interesse – e em especial aquela de teor neomarxista e neopluralista – auxilia na leitura da organização e do comportamento dos grupos, a teoria gramsciana e neo-gramsciana interpreta as ações e objetivos dos grupos enquanto constituintes e representantes de uma classe dominante.

Conclusão

Dos três significados apresentados a respeito do conceito de hegemonia, o gramsciano é aquele que melhor rompe com as características estadocêntricas da disciplina de Relações Internacionais (BRUM; VIDAL, 2021). Devido a isso, ele se demonstra o mais adequado para estudar fenômenos vinculados a instituições ideológicas, que visam não apenas atingir um objetivo estatal no plano internacional, como, também, um relacionado aos objetivos e anseios de uma classe dominante determinada. Para além disso, conceitos como o de bloco histórico enquanto uma simbiose entre a estrutura e a superestrutura (GALASTRI, 2009) fornecem a possibilidade de explicações mais ricas a respeito de um fenômeno complexo ao propor a análise não apenas do aspecto material, mas também do aspecto ideológico de dominação das classes dominantes.

Nesse contexto, a utilização de teorias de grupos de interesse, em especial a neomarxista, auxilia na compreensão da forma de atuação de grupos vinculados às classes dominantes enquanto agentes políticos. Mais além, a simbiose entre a teoria gramsciana e a teoria neomarxista de grupos de interesse permite uma compreensão mais clara e concreta das estruturas do Estado, da classe dominante e das organizações vinculadas a essa última enquanto organizadora da cultura. Isso se dá de tal modo que, enquanto teorias como a transacional, de Olson, e a própria teoria neomarxista contribuem para compreender a forma e a lógica de atuação no seio desses grupos, as teorias gramsciana e neo-gramsciana permitem compreender o vetor desses grupos.

Referências Bibliográficas

AMORIM, R. F.; GOMES, P. R. T. F. Poliarquia, a democracia que podemos alcançar. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 7, n. 2, p. 121-136, maio/ago 2020.

ANDERSON, Perry. Força e Consenso. In SADER, Emir (org). **Contragolpes**. São Paulo: Boitempo, 2006.

ARTZ, L. Globalization, media hegemony, and social class. In: ARTZ, Lee; KAMALIPOUR, Yahya R. **The globalization of corporate media hegemony**. Albany: State University of New York Press, 2003.

BARONI, L; et al. Defining and classifying interest groups. **Interest Groups and Advocacy**, v. 3, n. 2, p. 141-159, 2014.

BOURDIEU, Pierre. Dois Imperialismos do Universal. In LINS, Daniel e WACQUANT, Loic (org.). **Repensar os Estados Unidos: Por uma sociologia do superpoder**. Campinas: Papius, 2003

CORTINHAS, Juliano da Silva. **Em nome da defesa nacional**: os condicionantes da continuidade de gastos em defesa dos EUA no pós-Guerra Fria, 2012.

COX, Robert. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations theory. **Millenium**, vol. 10,1981.

DOYLE, Michael. Liberalism and World Politics. **American Political Science Review**, vol.80, 1986.

EAGLETON, T. A ideologia e suas vicissitudes no marxismo ocidental. In: ZIZEK, Slavoj. **Um mapa da ideologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

FUKUYAMA, F. The end of history. In: BETTS, Richard. **Conflict after the Cold War**. New York: Routledge, 2008.

23 a 27 de agosto de 2021

- GABRIEL, J.P.N; TEIXEIRA, C. G. P. A atuação de grupos de interesse étnicos nos Estados Unidos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 29, p. 89-120, mai-ago 2019.
- GALASTRI, L. O. A construção do bloco histórico: via jacobina e o “debate” com Georges Sorel nos Cadernos do Cárcere. **Lutas Sociais**, n. 23, p. 80-92, 2009.
- GILL, Globalisation, Market Civilisation and Disciplinary Neoliberalism. *Millenium*, vol.24, n.3, 1995.
- GILPIN, Robert. “The richness of the tradition of political realism”, **International Organization**, vol. 38, no. 2, 1984, pp. 287-304.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2022.
- HOBSON, J.A. *Imperialism: a study*. New York: Cosmo, 2005.
- IKENBERRY, J. G.; SLAUGHTER, A. A world of liberty under law. In: BETTS, Richard. **Conflict after the Cold War**. New York: Routledge, 2008.
- KAUPPI, Mark V.; VIOTTI, Paul R. **International Relations Theory**. Quinta edição, United States: Pearson, 2012.
- KEOHANE, Robert e NYE, Joseph. Power and Interdependence. In BETTS, Richard. **Conflict after the Cold War**. Pearson, 2008.
- LENIN, V. Imperialism, the highest stage of capitalism. In: BETTS, Richard. **Conflict after the Cold War**. Pearson, 2008.
- MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. C. O. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? **Organicom**, n. 14, p. 118-128, 2011.
- MEARSHEIMER, John J.; WALT, Stephen M. **The Israel lobby and U.S. foreign policy**. New York: Farrar: Straus and Giroux, 2007.
- MEARSHEIMER, John J. **The tragedy of great power politics**. Primeira edição. New York: W.W. Norton, 2001.
- MEDEIROS, N. F. M. Sociedade civil? Um estudo sobre a relação entre grupos de interesse e o Estado brasileiro. **1 Seminário Internacional de Ciência Política**, Porto Alegre, 2015.
- MELLO, M. Gasto militar mundial bate recorde e supera US\$2 trilhões em 2021, aponta relatório. **Brasil de Fato**. Disponível em:
<<https://www.brasildefato.com.br/2022/04/25/gasto-militar-mundial-bate-recorde-e-supera-us-2-trilhoes-em-2021-aponta-relatorio>>. Acesso em: 15 ago 2022.
- MENDONÇA, S. R. O Estado ampliado como ferramenta metodológica. **Marx e o Marxismo**, v. 2, n. 2, jan/jul 2014.
- MONASTA, Attilio. **Antonio Gramsci**. Recife: Massangana, 2010 (Ensaio, por Attilio Monasta p.11-48).
- MORAES, D. Comunicação, hegemonia e contra-hegemonia: a contribuição teórica de Gramsci. **Revista de Debates**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 54-77, jan-jun 2010.

MORGENTHAU, Hans. **A política entre as nações**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2003.

NYE, J. Soft power: the origins and political progress of a concept. **Palgrave Communications**, v. 3, n. 1, p. 1-3, 2017.

OFFE, C. “Homogeneity” and constitutional democracy: coping with identity conflicts through group rights. **The Journal of Political Philosophy**, vol. 6, n. 2, p. 113-141, 1998.

OLSON, Mancur. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Massachusetts: Harvard University Press, 1971.

PASSOS, C; et al. Os caminhos da democracia brasileira: lições das perspectivas de poliarquia de Robert Dahl e de democracia dialógica de Anthony Giddens. **Revista de Estudos Sociais**, n. 81, p. 59-74, jul-set 2022.

POULANTZAS, Nico. **O Estado, o poder, e o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PUTNAM, R.D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

SIMPSON, S. Making liberal use of Kant? Democratic peace theory and perpetual peace. **International Relations**, v. 33, n. 1, p. 109-128, 2019.

SMITH, M. J. Pluralism, reformed pluralism and neopluralism: the role of pressure groups in policy-making. **Political Studies**, v. 38, n. 2, p. 302-322, 1990.

VIDAL, C; BRUM, L. Por uma outra forma de (re)pensar as Relações Internacionais: hegemonia e criação de consenso. **Revista Conjuntura Astral**, v. 11, n. 56, p. 109-121, out/dez 2020.

WALTZ, Kenneth. The Origins of War in Neorealist Theory. In BETTS, Richard. **Conflict after the Cold War**. New York: Routledge, 2008.

WENMAN, M. William E. Connolly: resuming the pluralist tradition in American Political Science. **Political Theory**, v. 43, n. 1, p. 54-79, 2015.

YOUNG, M. Neopluralism: the evolution of political process theory. **The University of Chicago Press**, v. 69, n. 3, p. 889-890, ago 2007.

POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE DE JÂNIO QUADROS E JOÃO GOULART E SUA APROXIMAÇÃO E DIVERGÊNCIA COM A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA

Beatriz Silva Flores dos Santos

Resumo: A Política Externa Independente (PEI) foi apresentada no Brasil por Jânio Quadros em 1961 e continuada por João Goulart têm diretrizes importantes para analisar-se a relação do Brasil para com outros Estados, principalmente levando-se em conta o contexto histórico. O Governo Lula apresentou características em sua Política Externa (PE), que se assemelham a PEI de Quadros e Goulart e marcaram a política brasileira. Sendo assim, o artigo apresenta a PEI, como ela se deu no Governo de Jânio Quadros e João Goulart e como se algumas diretrizes se assemelham e divergem da PE de Lula. O objetivo é analisar a Política Externa Independente de Jânio Quadros e João Goulart e perceber as semelhanças com as diretrizes e preceitos da mesma com as características da PE do Governo Lula. Dentre os objetivos específicos se encontram: I) apresentar a PEI; II) Analisar a PEI de João Goulart, Jânio Quadros e a Política Externa de Lula; III) Explicitar as semelhanças e divergências da Política Externa com a PEI. A metodologia empregada é o método comparativo, pois analisa-se as diretrizes da PEI e da PE de Lula comparando-as a fim de buscar suas semelhanças e diferenças. A partir disso, ao analisar a PEI de Quadros e Goulart com o Governo Lula, é possível observar inspirações da mesma. A PE de Lula revisitou algumas diretrizes da PEI, o que pode dar características do que alguns chamam de Nova PEI, mas têm premissas e diversificações no método de sua inserção no comércio internacional, na forma da justiça social, a inserção em blocos com grandes Estados e Estados em desenvolvimento, uma busca incessante por um assento no conselho de segurança e lugar nas grandes instituições de poder para ser um global player.

Palavras-chave: Política externa independente; Governo Lula; João Goulart; Jânio Quadros; Política Externa.

Introdução

Para uma análise mais profunda da Política Externa Independente (PEI), é necessário um avaliação de como a dependência dos Estados periféricos se desenvolveu juntamente aos desdobramentos da conjuntura do sistema internacional. Desse modo, a dependência pode ser caracterizada como uma continuação do sistema intra-imperial americano, que cria uma assimetria nos países periféricos. Ou seja, a dominação imperial do centro - periferia parece assentida, mas na realidade a dominância está na sua estrutura (VELASCO JÚNIOR; BUSSMAN, 2017).

O Estado/sociedade periférica “encontra - se uma crise continuada dos Estados nacionais, já que esses tendem a perder seu sentido de projeto coletivo e de nação (...)” (VELASCO JÚNIOR; BUSSMAN, 2017, p. 5) e desse modo não conseguem exercer uma autonomia. A mesma é causada pela assimetria criada pelos Estado Unidos (EUA), devido a sua supremacia econômica e tecnológica, e político militar fazendo com que esses Estados não consigam autonomia e dependam de atores, controles e decisões exteriores (VELASCO JÚNIOR; BUSSMAN, 2017).

Velasco Júnior e Bussman (2017), na visão do autor Hélio Jaguaribe, definem a partir dessas conceituações a autonomia como o poder de decisão de um Estado/ator sobre suas ações de acordo com seus interesses. Para que seja viável uma autonomia decisória é preciso desenvolvimento nacional e internacional, aspectos culturais, socioeconômicos e políticos, e também independência em seu sistema de segurança nacional.

O ex-presidente Jânio Quadros (1961) deu início a PEI no Brasil. Deixou a presidência no mesmo ano e teve continuidade com João Goulart (1961-1964). Essa PEI é caracterizada pela busca do desenvolvimento econômico e social pelo universalismo, defesa dos interesses sem considerar seu teor ideológico, dividido pela bipolaridade na Guerra fria, e na defesa do nacionalismo. Buscou-se uma maior diversificação de parcerias e autonomia (VELASCO JÚNIOR; BUSSMAN, 2017).

Por outro lado, no Governo Lula (2003- 2010), houve o retorno de alguns princípios da PEI, como por exemplo o retorno da retórica do desenvolvimento brasileiro, diversificação de parcerias e uma maior integração regional (PINHEIRO, s/a). Acreditava-se que o Mercosul seria um novo ponto de partida para a inserção do país no Sistema Internacional, além do fortalecimento da região como polo alternativo de poder à hegemonia norte-americana. Para o autor, o engajamento no bloco não comprometeu o caráter universalista da Política Externa brasileira, uma vez que não fomentava a exclusão de laços bilaterais e multilaterais com outros países (SOUZA NETO, 2011).

O objetivo deste artigo é analisar a Política Externa Independente de Jânio Quadros e João Goulart e perceber as semelhanças com as diretrizes e preceitos da mesma com as características da Política externa (PE) do Governo Lula. Dentre os objetivos específicos se encontram: I) apresentar a PEI; II) Analisar a PEI de João Goulart, Jânio Quadros e a Política Externa de Lula; III) Explicitar as semelhanças e divergências da Política Externa com a PEI.

A pergunta norteadora deste artigo é: a Política Externa Independente de Jânio Quadros e João Goulart pode ser aplicada ao Governo Lula? A hipótese proposta é que a autonomia pela diversificação da Política Externa do Governo Lula tem características semelhantes a PEI, e que alguns autores a consideram como Nova PEI, mas não são inteiramente iguais a PEI de João Goulart e Jânio Quadros, mas revisitam alguns de seus aspectos.

A metodologia empregada neste artigo é, a partir de seus objetivos, de método comparativo, pois considera as semelhanças e diferenças entre dois objetos, casos ou fenômenos e discorre sobre suas similaridades e divergências (MARKONI; LAKATOS, 2003). Neste caso, analisa-se as diretrizes da PEI e da PE de Lula comparando-as a fim de buscar suas semelhanças e diferenças. Desse modo é possível responder à pergunta e hipótese deste artigo.

1. Política Externa Independente

A Política Externa Independente pode ser compreendida em dois momentos, o primeiro é a pré formulação, que se baseia em critérios gerais, em relação aos fatos, para que possa se dar a tomada de decisão e o segundo é a um sistema construído pelas premissas anteriores, mas posteriormente é restringida por uma unidade inteligível (DANTAS, 1962). Desse modo, para Dantas (1962) os principais aspectos da PEI são:

a) contribuição à preservação da paz, através da prática da coexistência e do apoio ao desarmamento geral e progressivo; b) reafirmação e fortalecimento dos princípios de não-intervenção e autodeterminação dos povos; c) ampliação do mercado externo brasileiro mediante o desarmamento tarifário da América Latina e a intensificação das relações comerciais com todos os países, inclusive os socialistas; d) apoio à emancipação dos territórios não autônomos, seja qual for a forma jurídica utilizada para sua sujeição à metrópole (DANTAS, 1962, p. 265).

Um dos princípios que dá suporte à PEI é que os Estados buscam auto-ajuda e desse modo não há a busca somente de ganhos relativos, mas também de ganhos absolutos. Assim, outros Estados também podem se beneficiar dessa auto-ajuda (PINHEIRO, s/a). Também é importante levar em consideração que a base da PEI foi constituída através de características

de continuação de governos anteriores que buscavam políticas nacionais e desenvolvimentismo. Desse modo, a grande inovação da política foi trazer diretrizes como a autonomia e o universalismo, e assim introduzir um novo discurso e pretensões para a Política Externa Brasileira (PEB) (VIANA, 2009).

Para Vizentini (2004), a PEI tem três abordagens: a diplomática, econômica e social. Dentre elas, cada autor e teórico coloca de sua perspectiva a visão da mesma. No âmbito social e econômico para as políticas de desenvolvimento o Brasil continuou com um discurso mais brando e não houve uma inovação mais radical (MELLO, 2009). Isso ocorreu, pois a PEI teve como sua motivação interna a I) contingência da massa vinculada a um projeto de desenvolver uma relativização da crise pelo nacionalismo; II) tentativa de superar os estrangulamentos do setor industrial de exportação; III) adquirir divisas de bens de capital; IV) apoio aos preços dos produtos primários; e V) obter investimento estrangeiro e tecnologia (MELLO, 2009).

Para o autor, a PEI é um “[...] projeto coerente, articulado e sistemático visando transformar a atuação internacional do Brasil.” (VIZENTINI, 2004, p.105). O surgimento da dela, neste contexto, estava vinculada às grandes mudanças do sistema internacional. Em síntese, essa política externa está ligada “a consideração exclusiva do interesse do Brasil” (DANTAS, 1962, p. 9), pois o mesmo busca emancipação econômica, desenvolvimento, conciliar o regime democrático e a reforma social como tentativa de parar a opressão sobre a classe trabalhadora (DANTAS, 1962).

1.1. Política externa independente de Jânio Quadros e João Goulart

Diante de um contexto internacional de mudanças sistêmicas e independências, principalmente de países africanos, o Brasil também se mostrava frente a mudanças quanto a sua política externa (PE) com a posse de Jânio Quadros em 1961 (PINHEIRO, s/a). O Brasil passava, nesse mesmo ano, por uma crise econômica e necessitava se inserir mais ativamente e diversamente no sistema internacional (DOMINGOS, 2009). A PEI foi fundamental para a criação de um novo discurso e intenção na política externa brasileira (VIANA, 2009).

Para Quadros a política externa tinha “um papel fundamental na busca pelo desenvolvimento do país, pela superação da pobreza e pelo alcance da justiça social” (MANZUR, 2014, p. 183). Assim, para que essa política externa trouxesse mais benefícios para o Brasil seria necessária uma diferenciação quanto a parte econômica entre Norte e Sul

ser mais importante do que a diferenciação ideológica (MANZUR, 2014). “A PEI foi conceitual e estruturalmente para favorecer a independência política do Brasil e o desenvolvimento nacional.” (MANZUR, 2014, p. 183).

A partir disso pode-se observar o reatamento de relações diplomáticas e econômicas com países socialistas, o apoio a independências, uma maior aproximação com a União Soviética e China. O essencial para o Brasil era manter as relações comerciais independente da ideologia, pois para crescer e aumentar a riqueza era necessário utilizar o pragmatismo (DOMINGOS, 2009). Nesse contexto, de acordo com os preceitos da PEI: “ João Goulart almejava o desenvolvimento econômico-social que o Brasil necessitava dentro do capitalismo internacional, e era na PEI que ele vislumbrava a possibilidade de o Brasil estabelecer essa independência econômica e social, através de relações diplomáticas e comerciais com novos mercados consumidores” (DOMINGOS, 2009, p. 265).

Baseado nos princípios anteriormente expostos, havia uma desvinculação da política anteriormente usada pelo Brasil de alinhamento automático com os Estados Unidos e do pensamento da Guerra Fria e seu mundo bipolar (VIANA, 2009). A maior aproximação com países latino americanos e a diferenciação para com os países desenvolvidos fez surgir na PE brasileira uma nova perspectiva, a globalista, que poderia aumentar o poder de barganha do país (PINHEIRO, s/a).

Essa mudança para a PEI, fez com que o Brasil colocasse seu discurso de maneira diferente nos foros multilaterais (MELLO, 2009). Segundo Velasco e Bussman (2017) o Brasil assume uma posição mais autônoma e busca uma diversificação em suas parcerias utilizando o pensamento do Terceiro Mundo para aspirar o seu desenvolvimento, e dessa maneira o multilateralismo é um dos principais focos da política externa. A agenda mais utilizada da PEB nesse momento se vinculava a questões como: descolonização, desarmamento, desenvolvimento e autodeterminação, principalmente após o discurso do secretário geral do Ministério das Relações Exteriores, Araújo Castro, em 1963, na Assembleia geral da ONU, Os três D's (desarmamento, desenvolvimento e descolonização) (VELASCO JÚNIOR; BUSSMAN, 2017).

O Brasil nos blocos econômicos e políticos não estava ligado ao bloco das grandes nações, e sim buscava inserir-se em instituições internacionais que não havia grandes países (MANZUR, 2014). Desse modo, o país não se vinculava à estrutura jurídica desses grandes blocos e buscava se vincular a cartas, tratados e pactos como os da ONU, Organização dos

Estados Americanos (OEA), tratado do Rio de Janeiro. Ressalta-se que na ONU o país tupiniquim afirmou independência quanto a blocos econômicos e votava de acordos com seus objetivos permanentes (MELLO, 2009).

Desse modo, há muitos questionamentos acerca do GATT, OMC e Banco Mundial, instituições que têm características liberais, quanto a sua postura frente ao favorecimento aos países desenvolvidos (VELASCO; BAUSSMAN, 2017). No que tange às relações com a América Latina, o Governo de Quadros procurou aumentar sua participação, principalmente com a Argentina, com uma proposta de PEI próxima à brasileira. A aproximação com o continente africano deu-se com o discurso de semelhanças culturais, principalmente devido a formação social e cultura brasileira (MANZUR, 2014).

Em suma, o Governo Goulart em sua PEI expunha a projeção internacional brasileira como relevante para os outros Estados, tentava ampliar sua relação no sistema internacional a fim de desenvolver e fortalecer a economia do país, buscava uma postura conciliadora tanto na região quanto internacionalmente, fomentar o comércio exterior, discursar em prol do multilateralismo, anti-imperialismo e busca da inserção na ONU para apoio da paz internacional e na justiça em questões econômicas (MANZUR, 2014). Também pode-se colocar esse momento da PEI como “busca pela preservação da paz, aproveitando-se do poder de barganha decorrente da possibilidade do país optar por uma postura neutralista;” (PINHEIRO, s/a, s/p).

O Governo de João Goulart foi uma continuação da PEI do ex-presidente Quadros. Houve a continuação e ênfase nos princípios do universalismo, desenvolvimentismo e independência. Neste contexto, Goulart estava na China tentando estabelecer relações comerciais e diplomáticas quando Quadros renunciou ao cargo, o que mostra a continuação do diálogo e abertura utilizando a PEI (MANZUR, 2014). Neste período, há a dissociação da Guerra Fria “como elemento definidor central e se destaca pela ênfase na questão do desenvolvimento. Em outras palavras, a disputa Leste-Oeste cede lugar ao conflito Norte-Sul como eixo condutor principal da política externa” (PINHEIRO, s/a, s/p).

2. Governo Lula

Segundo Cepaluni e Vigevani (2007), o Governo Lula utiliza uma estratégia de PE que pode ser nomeada como autonomia pela diversificação. Essa denominação advém da adesão

do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais como China, Ásia-Pacífico, Europa Oriental, Oriente Médio, dentre outros. Acredita-se que esses princípios e normas reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade de negociação nacional.

A PE baseada na autonomia pela diversificação busca maiores coalizões de países em desenvolvimento a fim de aumentar o poder de barganha nas negociações com os países desenvolvidos, sendo notável na criação do G20 comercial, buscando diminuir a capacidade impositiva dos países centrais. A participação do G20 foi determinante para comparar os interesses dos Estados mais ricos dos próprios interesses brasileiros na tentativa de atingir um maior equilíbrio nas negociações (RAMANZINI Jr., 2010).

Diversas negociações do Governo Lula eram voltadas para negociações internacionais na tentativa de coordenar políticas com Estados emergentes ou em desenvolvimento. Vale destacar alguns Estados essenciais para negociações internacionais e coordenação de políticas, como: Rússia, Índia, África do Sul e China. Com alguns desses Estados diversas relações estratégicas e cooperações foram realizadas como o IBAS e G3 (SOUZA NETO, 2011). Destaca-se China e Rússia onde o governo brasileiro tenta buscar ampliar os intercâmbios comerciais, militares e tecnológicos (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007).

Durante o Governo Lula foi retomada a ideia de que o país deveria exercer um papel de protagonismo no cenário internacional, assim como a obtenção de um assento permanente na ONU. A participação do país no fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e o BRICS foram fundamentais para reivindicar maior espaço para os países em desenvolvimento no Sistema Internacional, além da aproximação do país com a China, Índia, México e África do Sul (SOUZA NETO, 2011).

A Política Externa Brasileira nesse momento tem pilares fundamentados no universalismo e na autonomia, com uma busca de enfraquecimento do unilateralismo. Foi de grande contribuição para a base da política externa do país, que foi fundamentada em intensas participações em foros políticos e econômicos, regionais e multilaterais. Em busca de um fortalecimento do multilateralismo e buscando também o fortalecimento da multipolaridade, o Brasil aumentou suas parcerias com países de regiões não-centrais, tais como África, Oriente Médio, mas com muita ênfase na Ásia e América Latina (RAMANZINI Jr., 2010)

No que tange a sua política regional, o Brasil mostrou-se interessado no desenvolvimento econômico dos países da América do Sul, buscando estimular suas políticas e pôde contribuir, mesmo que pouco, economicamente para o desenvolvimento de alguns projetos importantes, evidenciando uma política cooperativa na relação com os países da região. Então, no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) o país reformulou sua relação com o mesmo e defendeu o intergovernamentalismo como princípio da integração do bloco, buscando fortalecer-se em campos econômico, político e de segurança (RAMANZINI Jr., 2010).

A PE do Governo Lula também seguiu tradições diplomáticas tradicionais e há sempre uma questão recorrente que é “desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política” (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007, p.275). Dentre as diretrizes da PE de Luiz Inácio Lula da Silva pode-se ressaltar:

(1a) contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; (2a) fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; (3a) adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural etc.; e (4a) evitar acordos que possam comprometer a longo prazo o desenvolvimento. (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007, p. 291).

Dessa maneira, pode-se observar as diretrizes apresentam um comportamento em torno da defesa, da soberania e dos interesses nacionais, buscando alianças privilegiadas com o Sul. A busca pelo desenvolvimento está nas premissas apresentadas e desse modo nenhuma relação bilateral e multilateral, relações diplomáticas e intercâmbios serão vantajosos, caso algo venha a comprometer esse desenvolvimento (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007).

3. Proximidades entre as políticas externas

A PE brasileira pode ser a “grosso modo marcada pela continuidade” (SARAIVA, 2010, p.45), e esse marco pode ser explicado pela confluência da mesma com o Ministério de Relações Exteriores (Itamaraty). A autonomia e o universalismo estão presentes em diversos temas da PE, fazendo com que no primeiro haja uma versatilidade para o Brasil com outros Estados e na política internacional; E no segundo a abertura e busca para manter relações com outros Estados independentemente de sua localidade, regime ou economia. Isso demonstra

que há “[...]uma independência de comportamento em relação à potência hegemônica e pode ser vinculado ao comportamento de “global player” (SARAIVA, 2010, p. 45).

Segundo Mello (2009), é possível observar que no Governo Lula há uma recuperação do fundamento da reforma social da PEI de 1961-1964. Essa ênfase pode ser observada tanto plano interno quanto externo em forma de críticas à estrutura do sistema internacional na PEI de João Goulart e Jânio Quadros (MELLO, 2009), principalmente com a grande demanda de Estados em desenvolvimento “[...]buscando uma ação política conjunta” (VIANA, 2009, p.2), procurando diversificar suas parcerias a parte dos Estados Unidos (VIANA, 2009). Já no Governo Lula, pode-se observar essa premissa com a campanha contra a fome e miséria (MELLO, 2009), e desse modo, o combate à fome internacional se encontra como grande tema na PE e ganhou destaque nos pronunciamentos internacionais, em especial no início de seu mandato (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007).

Um dos aspectos de similaridade é o multilateralismo que pode ser observado na PE de ambos os Governos buscando se fortalecer com apoio da Nações Unidas (ONU), à procura de uma maior democratização do sistema internacional (MELLO, 2009). De 1961-1964 é observado quando no Governo de Quadros há o apoio a ONU na defesa da paz e da justiça econômica (MANZUR, 2014), já no Governo Lula o Brasil buscava um vaga no Conselho de Segurança e também pode ser observado quando o país procura respeitar os princípios dos Órgãos Internacionais e caso necessário, com consentimento da ONU, fazer uma intervenção consentida, como por exemplo na Guerra do Iraque (2003), para a preservação do multilateralismo (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007).

Outra comparativa pode ser a associação desse multilateralismo com a parte econômica e política e desse modo há um foco em questões de “segurança baseado no vínculo entre paz, desenvolvimento e justiça social, com origem na ideia de segurança econômica coletiva” (MELLO, 2009, p. 76). A PEI de 1961-1964 pode ser vista nesse aspecto quando considerava o Pan-americanismo como uma forma de busca pela emancipação econômica e social do hemisfério (VIANA, 2009), além de aproximação com blocos que não haviam grandes países e discursos em fóruns multilaterais com discursos favoráveis ao anticolonialismo e anti-imperialismo (MANZUR, 2014). Já no Governo Lula pode ser visto nas tentativas de negociação de acordo com a União europeia para livre comércio com o MERCOSUL enquanto contrapõe a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), pois

desse modo o governo buscava outra alternativa além da influência política e econômica dos Estados desenvolvidos (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007).

No comércio Internacional houve a busca pela diversificação de mercados e desse modo a procura dos Estados da América Latina, África e Ásia começaram a ser mais intensos (MELLO, 2009). Isso é observado nas duas políticas Externas, já que houve uma maior busca em Goulart e Quadros pela diversificação de parcerias livre da ideologia bipolar (MANZUR, 2014), e Lula diversificou suas relações comerciais e políticas, principalmente com a China, Índia, África do Sul e Rússia, e também com o G-20 comercial (RAMANZINI Jr., 2010). Nesse sentido, frente ao sistema internacional também houve o discurso da busca pela autonomia tecnológica e a tentativa de expandir o poder tecnológico e diminuir a dependência (MELLO, 2009).

No que tange a cooperação Sul-Sul pode-se perceber que tanto no Governo Quadros/Goulart quanto no Governo Lula houve a tentativa de se aproximar mais com a Argentina (MELLO, 2009), com Quadros se deve principalmente à semelhança da PEI argentina do presidente Arturo Frondizi (1958-1962) com a brasileira (MANZUR, 2014) e o Governo Lula reconhecendo a importância da Argentina para parcerias e de forma estratégica (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007). A cooperação de Lula tinha três Aspectos: “(i) priorização dos laços com o Sul, baseados na integração política, econômica e cultural; (ii) integração energética da América do Sul, especialmente em fontes renováveis; e (iii) integração da infraestrutura da América do Sul” (EIRAS, 2011, p.9). E dentro desse aspecto também se leva em conta a integração regional e da América do Sul como uma estratégia de fortalecer a região no sistema internacional. Também na cooperação Sul-sul se leva em conta os princípios antes já explicitados de não intervir nos assuntos internos de cada Estado e autodeterminação dos povos (MELLO, 2009).

Pelo contexto histórico de 1961, com a PEI sendo um apoio para a base popular (DOMINGOS, 2011) também houve uma pauta de semelhança quanto a justiça social, ou seja, uma similaridade para definir a reforma social tanto internamente como externamente (MELLO, 2009) e em 2003 com onde na Cúpula dos Chefes de Estados da América há o discurso que “ [...] nossa aspiração em comum pelo crescimento econômico unido à justiça social, e manifesta nossa determinação de transformar o bloco comercial Mercosul [...] em um catalisador para a construção de um futuro compartilhado” (AMORIM, 2003, p.158 apud CEPALUNI; VIGEVANI, 2007, p. 312).

Em suma, muitos aspectos semelhantes da PEI de Quadros e Goulart foram revisitados no Governo Lula como o interesse nacional, integração regional, se identificar como um país do hemisfério Sul, justiça social e solidificação da democracia. Também se ressalta a busca de capital externo para o desenvolvimento econômico nacional (EIRAS, 2011).

3.1. Distinções das Políticas Externas

Algumas distinções entre as PE também podem ser observadas e analisadas, por exemplo, o não engajamento dos blocos e arranjos políticos fora da região americana, no Governo Jânio e Goulart (MELLO, 2009), onde foi observado com a maior aproximação com a América Latina, Estados Unidos, e até mesmo preocupações com Cuba (MANZUR, 2014). O Governo Lula buscava alianças e se integrar em diversos blocos, isso pode ser visto no G-20, G-3 IBAS, Mercosul, BRICS e outros blocos (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007).

Pode-se notar que há uma diversificação na pauta comercial durante a PE de Lula, tanto por questões do sistema internacional, quanto pelo cenário de multipolaridade. No que tange o comércio internacional, em Quadros/Goulart havia a necessidade de se apoiar nas instituições e organismo internacionais para buscar esse processo de desenvolvimento e no Governo Lula há uma busca pela autonomia do comércio e tentativa de diminuir as restrições para o mesmo (MELLO, 2009). Isso pode ser observado na limitação de alguns aspectos pela OMC e a busca por relações bilaterais e blocos/organismos que possam gerar menos dependência (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007).

Ainda analisando o comércio é possível observar que em 1961 havia uma preocupação com a industrialização e bens de capital e em 2003 havia uma maior notoriedade e busca de desenvolver bens de maior valor agregado, já que existem polos industriais já construídos. O comércio na PEI era uma pauta agrícola e na PE de Lula já diversificava para semi-industrializados e industrializados (MELLO, 2009).

Na cooperação sul-sul é possível observar que em 1961-64 a pauta da PEI buscava uma autonomia no projeto de desenvolvimento através de uma cooperação mais Norte e Sul, já em 2003, esse projeto de desenvolvimento foi se estabelecendo através de países desenvolvidos, mas também em desenvolvimento (MELLO, 2009). O Brasil no Governo Lula

também participou de coordenação de cooperação bi regional, com a Cúpula América do Sul - Países Árabes (ASPA), em 2005, buscando uma maior diversidade (EIRAS, 2011)

Considerações finais

É possível perceber que a PEI foi inspirada e fundamentada para a busca do desenvolvimento do Estado Brasileiro com inspirações independentes, a fim de ampliar a ação do Brasil no sistema Internacional. Os principais aspectos da PEI são a busca da paz, reafirmação e solidificação da não intervenção, que foi cumprida junto a ONU e outros Estados; Autodeterminação dos povos, que foi em certa partida realizada no Governo Quadros; Ampliação do mercado exterior brasileiro, mesmo que com países socialistas e ajuda para Territórios não-autônomos.

A partir de sua inauguração com Quadros é possível perceber a busca dessa ampliação de parcerias para o desenvolvimento através da observação do eixo norte-sul e que não deveriam existir um aspecto focado na ideologia dos Estados, mas sim em sua essência econômica. Assim, Quadros e Goulart, posteriormente, buscavam se inserir na região e buscar assegurar a segurança do Estado. Olhar para seus vizinhos e para o continente americano foi essencial e a construção de diálogos com países como China e Rússia começaram a se estabelecer e fomentar a PEI.

Pode-se considerar para a época que a PEI foi um avanço e ousada de certo modo, considerando o âmbito interno do país e suas instituições. Houve uma busca pelo multilateralismo e procura por alguns blocos para se inserir, além de buscar aproximações socioculturais com Estados, por exemplo do continente Africano. Dentre essas premissas de cooperação, justiça social, multilateralismo, comércio internacional e outros, o Brasil firmou a sua PEI.

Ao analisar a PEI de quadros e Goulart com o Governo Lula, é possível observar inspirações da mesma. A PE de Lula revisitou algumas diretrizes da PEI, o que pode dar características do que alguns chamam de Nova PEI, mas têm premissas e diversificações no método de sua inserção no comércio internacional, na forma da justiça social, a inserção em blocos com grandes Estados e Estados em desenvolvimento, uma busca incessante por um assento no conselho de segurança e lugar nas grandes instituições de poder para ser um *global player*.

As múltiplas criações de blocos como o BRICS, ou o acordo do Mercosul mostram que há um engajamento não somente regional, mas bem diversificado ao redor do mundo. Houve uma aproximação comercial com a China, que é um importante ator no comércio brasileiro. O Brasil com Lula ampliou ainda mais a pauta comercial, que aumentou ainda mais o poder de barganha brasileiro se considerar-se a época da PEI.

Desse modo, há sim semelhanças e revisitação à PEI no Governo Lula, mas a sua PE tem mais características diversas e mais amplas, considerando-se também o sistema internacional e o mundo multipolar. Mas também pode-se observar muitas diferenças e pontos que não são convergentes, mesmo levando-se em conta temas e agendas parecidos. Assim, o que leva ao direcionamento da PE de Lula para uma autonomia pela diversificação, em busca de uma maior projeção brasileira.

Referências bibliográficas

DANTAS, San Tiago. **Política Externa Independente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962. Prefácio p.236-272.

DOMINGOS, Charles Sidarta Machado. As relações internacionais do Brasil no governo João Goulart (1961-1964): leituras sobre a Política Externa Independente. **Revista de Corpo discente do PPG-História da UFRGS**, n.8, vol. 3, Janeiro - Junho 2011.

EIRAS, André Luis., Silva. Por uma nova Política Externa Independente: O Governo Lula revisitado. São Paulo, 2011. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História**, p. 1-16. Disponível em:
<http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300210367_ARQUIVO_NovaPEI-GovLulaRevisitado.pdf>. Acesso em: 20 Jul. 2021.

MANZUR, Tânia Maria P. G. A Política Externa Independente (PEI): antecedentes, apogeu e declínio. São Paulo: **Lua Nova**, 2014. v. 93, p. 169–199, 2014. Disponível em:
<<https://www.scielo.br/j/ln/a/8t8fJS6MLxPsLtMLFwDdVSM/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 19 Jul. 2021.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo : Atlas 2003

MELLO, Eduardo Brigide. **A nova Política Externa Independente: o Governo Lula e a inserção externa brasileira no século XXI**. Dissertação de mestrado em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009, 109 páginas. Disponível em:
<<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/21573/000734409.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 19 Jul. 2021.

23 a 27 de agosto de 2021

PINHEIRO, Letícia. A política externa independente durante o governo João Goulart. **FGV CPDOC**, s/a.. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/A_politica_externa_independente>. Acesso em: 18 jul. 2021.

RAMANZINI Jr., Haroldo. Uma análise da política externa do Governo Lula. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.4, n.2, 2010.

SARAIVA, Miriam G. A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos X autonomistas. **Mural Internacional** Ano 1 n.1. Rio de Janeiro, PPGRI/UERJ, jan/jun.2010. p.45-52.

SOUZA NETO, Danilo. A política externa brasileira nos oito anos do Governo Lula (cap.7). In: PAULA, Marlene (Org). “**Nunca antes na história desse país?**”, Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2011.

VELASCO JÚNIOR, Paulo; BUSSMANN, Fábio S. A Política Externa Independente e a Teoria da Autonomia. **Revista Neiba**, v. 6, n.1, dez 2017. p. 1-15

VIANA, Suhayla Mohamed Khalil. Política Externa Independente: fundamentos e reflexos nas relações internacionais do Brasil (1961-1964). In: – **XXV Simpósio nacional de história**, Fortaleza, 2009, p. 1-10. Disponível em: <https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548772189_08a05c7fa6c9a716d364b209c4608bc2.pdf>. Acesso em: 19 Jul. 2021.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações exteriores do Brasil (1945-1964)**: O nacionalismo e a política externa independente. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v.29, n. 2, 2007.

ENSAIO COMPARATIVO SOBRE A POSTURA DO GOVERNO BOLSONARO PERANTE OS MIGRANTES VENEZUELANOS E UCRANIANOS NO TERRITÓRIO BRASILEIRO

Cíntia Barbosa Barros¹

Resumo: Este artigo tem por objetivo analisar dois fluxos migratórios forçados distintos, recentes, que tiveram o território brasileiro como um dos destinos: o fluxo migratório venezuelano, que continua bastante intenso após a reabertura da fronteira terrestre entre os países (Brasil/Venezuela); e o fluxo migratório ucraniano para o Brasil, ainda tímido, porém contando com apoio do Governo Federal, que declarou interesse em acolher os ucranianos. A partir da análise sobre as causas desses deslocamentos, a localização geográfica dos países, as questões políticas e interesses envolvidos, surge o questionamento norteador deste trabalho: houve, por parte do atual Governo Federal brasileiro, liderado por Jair Messias Bolsonaro, indícios de tratamento diferenciado entre o acolhimento dos migrantes venezuelanos e ucranianos? A partir dessa indagação, será feita uma análise bibliográfica e documental da política migratória brasileira, seus avanços e a resposta dada ao intenso fluxo migratório de venezuelanos especialmente durante a crise sanitária global provocada pela pandemia de covid-19, quando foram adotadas medidas restritivas que atingiram diretamente os nacionais da Venezuela. Em contrapartida, surge o deslocamento forçado em decorrência da invasão da Ucrânia pela Rússia, os “deslocados de guerra”, que contou com uma resposta humanitária rápida do mundo como um todo. No Brasil, poucos dias após a invasão da Ucrânia, o Governo Federal publicou a Portaria Interministerial nº 28/22 que: “dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária aos nacionais ucranianos e aos apátridas que tenham sido afetados ou deslocados pela situação de conflito armado na Ucrânia”. O ato de migrar é um direito humano e com a Pandemia Covid-19, testemunhamos uma atuação governamental discriminatória aos venezuelanos e violadora de direitos humanos, comprovando que houve tratamento diferenciado pelo governo federal.

Palavras-chaves: Migração; Ucrânia; Venezuela

Introdução

As migrações internacionais trazem consigo uma série de implicações políticas, socioculturais e econômicas para os países de origem, de fluxo e de destino, induzindo à criação de políticas específicas para lidar com a questão, que ganham diferentes caminhos e configurações de acordo com o momento histórico e político. São pautas da agenda de

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFABC; bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (Unifor); e-mail: cintiabarbosa16@gmail.com.

instituições multilaterais e de negociações internacionais, impactando decisões em nível global.

Atualmente, o mundo vive uma crise global migratória, o que tem desafiado as estruturas internacionais e nacionais a apresentarem uma resposta satisfatória ao que acontece. Para Mahlke (2017, p.55), “a migração forçada caracteriza-se pelo deslocamento involuntário motivado pela necessidade imperativa de deixar o local de origem, em geral para evitar grave dano à sua integridade física e/ou mental, ou por questões de subsistência”. No caso da migração forçada, é retirada do sujeito a escolha de se permanecer em seu país de origem.

Passadas as notas introdutórias, apresentamos, neste ensaio, um pouco sobre dois fluxos migratórios forçados distintos, recentes, que tiveram o território brasileiro como um dos destinos: o fluxo migratório venezuelano, que continua bastante intenso após a reabertura da fronteira terrestre entre os países (Brasil/Venezuela); e o fluxo migratório ucraniano para o Brasil, ainda tímido, porém contando com apoio do Governo Federal, que declarou interesse em acolher os ucranianos.

A partir da análise sobre as causas desses deslocamentos, a localização geográfica dos países, as questões políticas e interesses envolvidos, surge o questionamento norteador deste ensaio: houve, por parte do atual Governo Federal brasileiro, liderado por Jair Messias Bolsonaro, indícios de tratamento diferenciado entre o acolhimento dos migrantes venezuelanos e ucranianos? A partir dessa indagação, será feita uma breve análise da política migratória brasileira, seus avanços e a resposta dada ao intenso fluxo migratório de venezuelanos especialmente durante a crise sanitária global provocada pela pandemia de covid-19, quando foram adotadas medidas restritivas que atingiram diretamente os nacionais da Venezuela. Em contrapartida, surge o deslocamento forçado em decorrência da invasão da Ucrânia pela Rússia, os “deslocados de guerra”, que contou com uma resposta humanitária rápida do mundo como um todo. No Brasil, poucos dias após a invasão da Ucrânia, o Governo Federal publicou a Portaria Interministerial nº 28/22 que: “dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária aos nacionais ucranianos e aos apátridas que tenham sido afetados ou deslocados pela situação de conflito armado na Ucrânia”.

1. Breve histórico sobre a política migratória brasileira

O Brasil é considerado um país vanguardista em relação ao assunto da migração, podemos destacar como marco na trajetória a incorporação da Convenção sobre o Estatuto do Refugiado de 1951 ao ordenamento jurídico brasileiro, o que ocorreu em 22 de julho de 1997, resultando na promulgação da Lei nº 9.474/97, conhecida popularmente como Estatuto do Refugiado. Inspirado no espírito humanitário do texto da Declaração de Cartagena de 1984, o Estatuto do Refugiado trouxe a versão ampliada do instituto de refúgio, o que a transforma numa das leis mais avançadas na América Latina, como pode se observar em seu artigo 1º, inciso III:

Artigo 1º. Será reconhecido como refugiado todo o indivíduo que:

I - Devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - Não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - Devido a grave e generalizada violação de direitos humanos é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Destaque para construção da nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), que teve ampla participação popular e rompeu com o antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980), criado durante o regime militar brasileiro, período em que o estrangeiro era tido como um inimigo da segurança nacional e visto como uma ameaça. O Estatuto do Estrangeiro já não atendia aos anseios do grande número de pessoas que se instalaram no Brasil, e muitos dos dispositivos eram contrários aos fundamentos e aos princípios que norteiam a Constituição Federal de 1988.

A nova lei de migração (nº 13.445/2017) coloca o Brasil em posição de destaque nessa matéria, posto que institui uma perspectiva da migração pautada nos direitos humanos, por meio da qual repudia qualquer forma de discriminação ao migrante, sendo considerada um avanço no tratamento ao deferir uma série de prerrogativas até então conferidas apenas para os seus nacionais, trazendo um novo paradigma para o fenômeno ao garantir um ordenamento protetivo de referência para a América Latina e para o mundo.

Em razão da complexidade das condições migratórias, a Organização das Nações Unidas (ONU) propôs, em julho de 2018, um acordo conhecido como Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular. Trata-se de um marco para a cooperação internacional em relação aos imigrantes e à mobilidade humana, abordando aspectos humanitários, de desenvolvimento e de direitos humanos (BAENINGER, 2018). O então presidente brasileiro Michel Temer assinou o acordo em 2018.

Os pontos acima destacados demonstram que o Estado Brasileiro percorreu o caminho de adotar uma política migratória pautada em direitos humanos e a cada novo governo foram sendo ampliadas tais conquistas aos que buscaram o Brasil como país de acolhimento para o início de uma nova oportunidade.

Todavia, não se pode dizer que, no governo Bolsonaro, houve continuidade na adoção de medidas inspiradas na prática de direitos humanos. E ainda mais quando se trata especificamente da migração venezuelana, vide o caso de fechamento de fronteiras, em 2020, como medida de contenção da crise sanitária mundial provocada pela pandemia de covid-19, que atingiu diretamente o maior contingente de migrantes que procuram o Brasil, os nacionais da Venezuela.

2. O fluxo migratório venezuelano para o Brasil

O processo migratório que acontece da Venezuela para outros países tem sido decorrente de crises políticas e econômicas, agravadas desde abril de 2013, quando Nicolás Maduro, do Partido Socialista União da Venezuela (PSUV), foi eleito presidente após a morte de Hugo Chávez, líder de um governo de caráter socialista que durou mais de 15 anos. Chávez representava a mudança para uma parcela da população que não tinha acesso a serviços básicos, como educação e saúde. No entanto, as tentativas de boicote ao governo chavista feitas pela oposição, a desvalorização do petróleo no mercado internacional somadas à corrupção de poder nas mãos do presidente levaram a Venezuela a uma forte crise humanitária, resultando no deslocamento em massa de venezuelanos para outros países, inclusive rumo ao Brasil.

O aumento do desemprego e da inflação dos preços a ponto de a maioria da população venezuelana não conseguir comprar produtos básicos para sobrevivência foi

fator decisivo para a perda da qualidade de vida no país. Sem conseguir vislumbrar um desfecho da crise econômica e política instaurada nos últimos anos, a população se sentiu obrigada a cruzar as fronteiras do país.

O Brasil é o quinto país mais procurado por venezuelanos². Os quatro primeiros são Colômbia, Peru, Chile e Equador. Ressalta-se que a migração da Venezuela para o Brasil é um fenômeno de feição geográfica Sul-Sul, que impacta o processo de desenvolvimento do país de origem e do país de destino, pois ambos são países de vulnerabilidade socioeconômica (SCHMITZ, 2015).

A chegada dos migrantes venezuelanos ao país tem como principal porta de entrada a cidade de Pacaraima, no estado de Roraima, fronteira terrestre com a cidade de Santa Helena de Uiarén, na Venezuela. Ao atravessar a fronteira, o migrante terá apoio do posto de triagem da Operação Acolhida para emitir a documentação necessária para permanecer no país, tomar as vacinas obrigatórias e, caso queira, pode iniciar o seu processo de interiorização para outras cidades.

Sobre a Operação Acolhida³, a força-tarefa foi criada em abril de 2018, ainda na gestão do presidente Michel Temer, composta pelo Exército Federal, Organizações Internacionais e entidades não governamentais, tendo como intuito solucionar e organizar a crescente migração venezuelana para o território brasileiro. Os três eixos norteadores são: ordenamento da fronteira, acolhimento e interiorização.

A presença dos militares no âmbito da Operação é bastante questionada:

[...] a militarização reforça aspectos como a associação da migração a uma ameaça. Outro aspecto a ser questionado é se o fato de as Forças Armadas estarem bastante presentes acaba por afetar os padrões internacionais de acolhimento e integração estabelecidos por essas agências (JAROCHINSKI, 2021, p. 55).

Portanto, apesar dos questionamentos pertinentes, a resposta do governo brasileiro à migração Venezuelana ainda tem sido efetiva e foi reconhecida pela Organização das Nações Unidas (ONU).

² Em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-04/brasil-e-o-5o-pais-mais-buscado-por-imigrantes-venezuelanos> (acesso em: 20/05/2022).

³ Em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida> (acesso em: 20/05/2022).

3. A política migratória do governo bolsonaro em relação aos migrantes venezuelanos durante a pandemia de covid-19

Atenta à importância dos direitos humanos, no Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece a “prevalência dos direitos humanos” como um dos princípios norteadores das relações internacionais em seu artigo 4º, inciso II. Citando Trindade (2007), os direitos humanos são os “direitos inerentes a todo ser humano, e a ser protegidos em todas e quaisquer circunstâncias”.

Ultrapassadas as notas introdutórias sobre a legislação e a política migratória no Brasil, é de notório saber que o atual governo, liderado pelo presidente Jair Bolsonaro (cujo mandato teve início em janeiro de 2019), adota tomadas de decisões polêmicas, de extrema oposição a determinados governos nacionais de matizes ideológicas diferentes das suas, além de promover discursivamente a violação de direitos humanos. Grupos que constantemente violam os direitos humanos no Brasil se valem da posição oficial da gestão federal atual para propagar violências e discursos de ódio contra outras pessoas.

Prova disso em relação à temática da migração seria a retirada do Brasil do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, efetivada por uma declaração do então ministro das Relações Exteriores do país, Ernesto Araújo, para quem a “imigração não deve ser tratada como questão global” (Portal G1, 2019)⁴.

Tal declaração se contrapõe ao grande avanço normativo e humanitário da Lei de Migração Brasileira, vigente desde 2017, que abandonou a perspectiva do migrante como uma ameaça e garantiu proteção e direitos básicos aos que ingressam no território nacional. A referida ação é apenas o reflexo da política deletéria adotada pelo atual governo, voltada à exclusão dos que já se encontram em situação de extrema vulnerabilidade.

Não esperávamos o que estava por vir em 11 de março de 2020, quando a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou a pandemia mundial de Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus. Desde o início, os países se esforçaram para minimizar a

⁴ Em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/01/08/brasil-informa-a-onu-que-vai-deixar-pacto-de-migracao.ghtml> (acesso em: 20/05/2022).

crise global de saúde pública, responsável por escancarar as desigualdades socioeconômicas.

No Brasil, o presidente Jair Bolsonaro emitiu declarações polêmicas tratando a grave crise sanitária que assolava o mundo com total descaso. No dia 24 de março de 2020, em pronunciamento nacional em rádio e TV, disse: "No meu caso particular, pelo meu histórico de atleta, caso fosse contaminado pelo vírus, não precisaria me preocupar, nada sentiria ou seria, quando muito, acometido de uma gripezinha ou resfriadinho, como bem disse aquele conhecido médico⁵, daquela conhecida televisão⁶". Além disso, o chefe de Estado propagou a desinformação, atrasou a compra de vacinas, foi contra o distanciamento social e o uso de máscaras, quando tais medidas foram primordiais para evitar a circulação do vírus de alta transmissibilidade.

Contraditoriamente, outras providências excepcionais foram tomadas para dirimir a circulação do vírus, entre elas o fechamento de fronteiras aos não nacionais sem fundamentação jurídica plausível, acarretando graves violações aos direitos humanos.

Ainda em março de 2020, o governo federal brasileiro publicou uma escalada de portarias interministeriais na tentativa de regular o movimento entre fronteiras, que acarretou situações discriminatórias especialmente contra os venezuelanos.

Destacou-se a Portaria nº 255/20, que unificou os entendimentos e foi configurada como o marco infralegal do fechamento de fronteiras aos não nacionais, medida fundamentada na proteção à vida e à saúde diante da rápida disseminação dos vírus da covid-19.

A portaria estabeleceu uma lista de sanções que poderiam ser aplicadas administrativamente: repatriação ou deportação imediata e inabilitação do pedido de refúgio. O documento permitia também que o Brasil devolvesse as pessoas aos países onde elas correm risco de vida, não tendo o direito de solicitar refúgio, em total desacordo com a Convenção de 1951 e com a Lei nº 9.474/97. A medida adotada, de devolver os solicitantes de refúgio, confronta e viola o princípio *non-refoulement*, do qual o Brasil é signatário, fazendo com que o país atingisse o maior número de solicitantes de refúgio, que são dos nacionais da Venezuela, de acordo com o relatório do Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Acnur).

⁵ Refere-se a uma fala do médico Drauzio Varella.

⁶ Em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/03/24/leia-o-pronunciamento-do-presidente-jair-bolsonaro-na-integra.htm> (acesso em: 20/05/2022).

Nesse sentido, as autoridades não buscaram meios de compatibilizar as medidas de segurança sanitária aos que precisavam solicitar refúgio, suspendendo as atividades da Operação Acolhida, o que não impediu a entrada dessas pessoas, acarretando no aumento do número de indocumentados, posto que atravessaram a fronteira sem o cumprimento dos procedimentos legais.

O fechamento das fronteiras terrestres atingiu diretamente os dotados de poucos recursos financeiros, posto que, por muitas vezes, a travessia é feita de ônibus, a pé ou de carona, principalmente quando se trata do fluxo migratório venezuelano, causado por uma grave crise econômica comprometedor da subsistência humana.

Todavia, como se sabe, a entrada do vírus SARS-CoV-2 em território nacional se deu, inicialmente, por meio de brasileiros que estavam em viagens internacionais, ou seja, supostamente pessoas com alto poder aquisitivo. No dia 26 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde confirmou o primeiro caso de brasileiro infectado com o coronavírus. O paciente esteve, semanas antes da confirmação, na região da Lombardia, no norte da Itália⁷.

Desse modo, o fechamento de fronteiras provocou um controle discriminatório na entrada no país, pois atingiu grupo específico de vulneráveis, levando-nos a reflexões críticas sobre o seu real objetivo da decisão política tomada pelo governo brasileiro.

4. A guerra na Ucrânia e os deslocados de guerra

No dia 24 de fevereiro de 2022, a Rússia deu início à invasão militar à Ucrânia. De acordo com os dados da Organização Internacional para as Migrações (OIM), ligada à ONU, até o dia 26 de maio de 2022, 6,5 milhões de pessoas cruzaram as fronteiras internacionais em busca de um lugar seguro⁸, a maioria para países vizinhos da Ucrânia, como Eslovênia, Hungria e principalmente Polônia. Tal deslocamento ocasionou uma resposta humanitária sem precedentes, principalmente da União Europeia (UE). Entre as medidas urgentes, foi aprovado pelo Conselho da União Europeia uma Diretiva de Proteção Temporária para refugiados

⁷ Em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-02/ministerio-da-saude-confirma-primeiro-caso-de-coronavirus-no-brasil> (acesso em: 20/05/2022).

⁸ Em: <https://brasil.un.org/pt-br/183613-oim-amplia-monitoramento-de-deslocamento-na-ucrania> (acesso em: 20/05/2022).

ucranianos, que concede a qualquer pessoa que tenha residido legalmente na Ucrânia antes de 24 de fevereiro de 2022 a possibilidade de procurar refúgio, trabalhar, estudar e aceder à segurança social num país da UE à sua escolha, sem requerer asilo formalmente⁹.

No Brasil, apenas quatro dias após a invasão da Ucrânia, o presidente Jair Bolsonaro, em declaração à rádio Jovem Pan, disse: “Nós faremos todo o possível para receber o povo ucraniano”. Na entrevista concedida à rádio, o atual presidente falou sobre a concessão do visto humanitário brasileiro aos ucranianos, o que resultou na publicação da Portaria Interministerial de nº 28/2022, no dia 3 de março de 2022.

O visto humanitário pode ser concedido nas seguintes situações, conforme o artigo 14, inciso III, § 3º da Lei nº 13.445/17 :

§ 3º O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento.

Trata-se de um ato discricionário do Estado e, a depender do caso, pode ser uma forma discriminatória de controle migratório. Ao analisar a portaria 28/2022, verifica-se que a concessão do visto está restrita aos nacionais da Ucrânia e apátridas, portanto, não incluiu de forma geral as pessoas atingidas pelo conflito, que podem ser de qualquer nacionalidade. Caso o documento seja interpretado de forma restrita, prejudicará os residentes de outras nacionalidades que estão com dificuldades para sair da Ucrânia e serem recebidos em outros países.

O Brasil enviou avião à Polônia para providenciar o resgate de brasileiros e ucranianos e, no dia 10 de março de 2022, o presidente Bolsonaro recepcionou, na base aérea em Brasília, de forma calorosa, os brasileiros que estavam no país em guerra e mais 20 ucranianos.

Exposto isso, percebe-se o tratamento desigual conferido pelo presidente Jair Bolsonaro e por seu governo ao acolhimento de ucranianos e de venezuelanos em território brasileiro.

⁹ Em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2022/03/04/ukraine-council-introduces-temporary-protection-for-persons-fleeing-the-war/> (acesso em: 20/05/2022).

Conclusão

Os fluxos migratórios apresentados no presente ensaio foram ocasionados por motivações diferentes: na Venezuela, desde o ano de 2013 uma grave crise política, econômica, social e humanitária tem inviabilizado a permanência dos seus nacionais no país; na Ucrânia, a eclosão de uma guerra obrigou as pessoas abandonarem o seu país de forma imediata para garantir a sobrevivência. Além disso, a distância geográfica entre estes países do Brasil, pode ter influenciado na prática das políticas migratórias adotadas na acolhida dos migrantes.

Apresentada estas diferenças, as medidas adotadas pelo governo brasileiro ao determinar o fechamento de fronteiras terrestres como medida de contenção da crise sanitária mundial, preterindo a aplicação de medidas básicas de saúde, como a testagem em massa, o uso de máscaras e o distanciamento social, agravou as mazelas sociais e vulnerabilidades dos nacionais venezuelanos.

Deste modo, as garantias ao direito de migrar previstas nas normativas brasileiras e internacionais sobre o tema devem prevalecer sobre as medidas de enfrentamento à pandemia, ou ao menos coexistir, enquanto não haja risco real e extraordinário além dos inerentes à pandemia e aos quais já estamos sujeitos independentemente dessa acolhida (VICENZI, 2020, p.264).

Em relação ao acolhimento dos ucranianos, poucos dias após a eclosão da guerra, o governo federal publicou portaria interministerial concedendo visto humanitário, tal medida facilita o ingresso e a permanência do migrante no país, demonstrando interesse em recepcioná-los.

Embora o ordenamento jurídico, nacional e internacional, estabeleça como dever do Estado assegurar os direitos humanos dos migrantes, já que o ato de migrar é um direito humano, testemunhamos com a Pandemia Covid-19 uma atuação governamental discriminatória aos venezuelanos e violadora de direitos humanos, comprovando que houve tratamento diferenciado pelo governo federal.

Referências Bibliográficas

- A.A. Cançado Trindade, **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**, volume I, 2a. edição, Porto Alegre, S.A. Fabris Ed., 2003.
- ALVES, J. A. L. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski. **Migrações Venezuelanas**, Campinas, SP : UNICAMP, 2018.
- BRASIL informa à ONU que vai deixar Pacto de Migração. **Jornal Nacional**, Rio de Janeiro, 8 de janeiro de 2019.
- CURSO O Novo Direito Migratório Brasileiro. **Escola Nacional da Defensoria Pública da União**, Brasília, maio de 2018.
- GUERRA, Sidney. **A nova Lei de Migração no Brasil: Avanços e Melhorias no Campo dos Direitos Humanos**. Revista de Direito da Cidade, v. 9, n. 4, 2017.
- JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no Ordenamento Jurídico**. São Paulo: Editora Método, 2007.
- MAHLKE, Helisiane. **Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico**. Belo Horizonte. Arraes Editora, 2017.
- MORIN, Edgard. **Introdução ao pensamento complexo**. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2007.
- SILVA, João Carlos Jarochinski; **Operação Acolhida: avanços e desafios**. Caderno de Debates. Outubro, 2021.
- SINGER, Paul. **Migrações internas: considerações teóricas sobre o seu estudo**, 1976
- SCHMITZ, Guilherme de Oliveira. **A Migração e o desenvolvimento global: propostas para a organização do debate teórico e construção de uma agenda unificada de pesquisa**. Boletim de Economia e Política Internacional | BEPI | n. 19 | Jan./Abr. 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5316/1/BEPI_n19_Migra%20a7%20a3o.pdf>. Acesso em: 20 maio 2022.
- VICENZI, Brunela Vieira. **Venezuelanos no Brasil: apoio e preconceito durante a pandemia de Covid-19**. Rev. Esc. Jud. TRT4, Porto Alegre, v. 2, n. 4, p. 249-276, jul./dez. 2020.

ELEMENTOS DA NOÇÃO DE SOBERANIA EM THOMAS HOBBS

Daniel Cunha Rego¹⁰

Resumo: O presente trabalho discute concepções e implicações da noção de soberania a partir do pensamento de Thomas Hobbes. Operaremos uma revisão de bibliografia, analisando textos do filósofo inglês e de comentadores que interpretam e reconstróem seus argumentos. Começaremos por explorar o conceito tradicional de soberania para proceder a uma análise de como a soberania surge para Hobbes, o que se dá, segundo a leitura de Michel Foucault, a partir de um contrato social fundado no medo e na vontade de viver. Discutiremos, então, quem é o soberano, distinguindo entre a pessoa artificial do Estado, sede permanente da soberania, e seu titular transitório, o monarca ou a assembleia, destacando o pioneirismo do filósofo inglês em separar as dimensões Estado e governo. Fundado em sua teoria da representação, Hobbes entende que o Soberano exerce a soberania como representante do Estado, não a possuindo pessoalmente. Por fim, buscaremos entender como o soberano se porta perante os seus iguais, discutindo como o paradigma hobbesiano nas relações internacionais entende o sistema de Estados soberanos como anárquico, em uma situação análoga ao estado de natureza dos indivíduos pré-contrato social. Essa analogia, no entanto, não leva o autor a sugerir a instauração de um superestado global, o que pareceria ser o próximo passo lógico no raciocínio. Ao contrário, conforme Headley Bull, o filósofo parece considerar suficientes as unidades estatais existentes. Igualmente, ao compreender o Estado como um monstro altamente racionalizado, é possível concluir que a teoria hobbesiana entendia que a relação entre Estados se daria de maneira mais estável que a entre indivíduos, o que garantiria a pacificação do sistema internacional sem a necessidade de um novo contrato social.

Palavras-chaves: teoria política; contratualismo; realismo; anarquia.

Introdução

A análise da introdução da ideia de soberania no pensamento político do Ocidente dificilmente vem desacompanhada de um dos seus principais teóricos, Thomas Hobbes. É com a publicação do *Leviatã* (1651) que a soberania se entrelaça definitivamente ao Estado moderno, ainda que o conceito tenha estado em desenvolvimento desde pelo menos o século X (KRITSCH, 2002) e o termo sido popularizado após seu uso pelo jurista francês Jean Bodin, no século XVI. O filósofo inglês oferece uma posição central à figura do soberano em

¹⁰ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGSP/UFSC) na área de concentração Ciência Política. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC). E-mail: dancunha98@gmail.com.

sua teoria política e atribui a ele uma série de prerrogativas, além de fornecer uma explicação racional e contratualista para o surgimento da dominação.

Entendida por Nicola Matteucci (2016, p. 1179) como um princípio de “racionalização jurídica do poder”, a ideia de soberania se desenvolve na transição entre a idade média e o início da era moderna. Essa noção se populariza com a acepção atual no ápice da luta do Estado moderno – caracterizado sobretudo pela monarquia absolutista – contra, de um lado, as forças universalistas encampadas pelo papado, pelo Império e pelo *ius commune* medieval e, de outro, as amarras da “extrema heterogeneidade particularista das unidades” (ANDERSON, 2004, p. 37) que compunham as complexas redes medievais de micropoderes organizados por laços de suserania e vassalagem. O Estado moderno “pretende ser exclusivo, onicompetente e onicompreensivo” (MATTEUCCI, 2016, p. 1180).

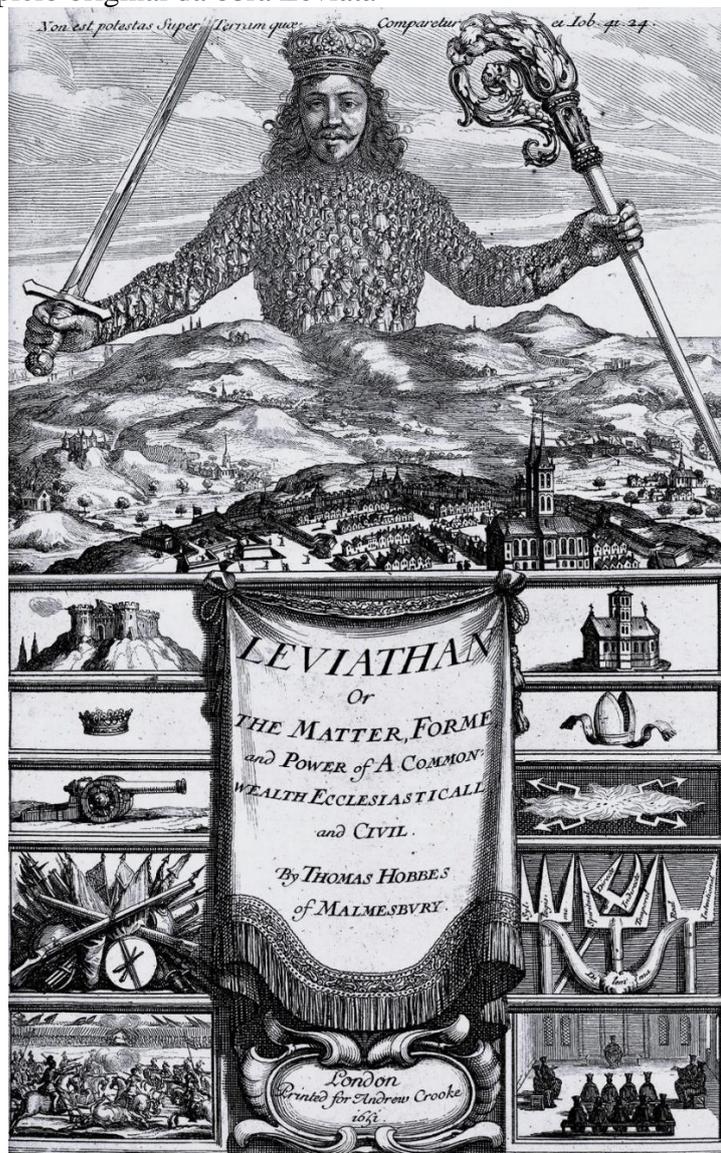
A ideia de soberania permite ao Estado absolutista nascente desvencilhar-se dessa teia complexa de relações e obrigações – acima e abaixo de si – e consolidar-se aos poucos como a única autoridade política legítima. Surge, então, a divisão das duas dimensões da soberania: a interna que, acompanhada do conceito de territorialidade, denota o poder absoluto do soberano em seus domínios; e a externa, que implica a inexistência de autoridade jurídica ou política superior – seja o Império, o papado ou direito. A dimensão externa da soberania também possui um forte componente intersubjetivo, não prescindindo de algum tipo de reconhecimento pelos demais soberanos. A historiografia tradicional das relações internacionais situa no tratado de paz de Westfália, de 1648, a consolidação jurídico-político dessa compreensão de soberania e seus corolários – os princípios da não intervenção e da igualdade jurídica entre os soberanos. Os embriões dessas mesmas ideias já apareciam na Paz de Ausburgo que, em 1555, consagrara na fórmula “*cuis regio, eius religio*” a autoridade religiosa do príncipe em seu território, o que já havia colocado em xeque o universalismo político e religioso do Bispo de Roma sobre a Europa.

É nesse macro contexto que Hobbes (1997, p. 9) vai escrever sua obra mais importante, o “Leviatã”, que começa comparando o Estado a um “homem artificial” de cuja soberania seria “uma alma artificial, pois dá vida e movimento ao corpo inteiro”. O autor se propõe a analisar a natureza deste homem artificial e fornecer uma narrativa racional para seu surgimento. O ato de fundação do Estado é, nesse sentido, comparado ao da criação divina: Deus cria o homem e lhe dá a alma; os homens criam o Estado e lhe dão a soberania. A metáfora orgânica será sempre reiterada por Hobbes, tendo ganhado proeminência na

23 a 27 de agosto de 2021

ilustração do frontispício original da obra, que retrata um monstruoso monarca formado por seus súditos (figura 1). A soberania é a alma do Estado porque lhe permite ter movimento e vontade – o Estado é, portanto, um ser vivo, uma pessoa autônoma e completa, não uma máquina. A metáfora permite que o autor destaque a harmonia necessária entre súditos, Estado e seus agentes, que operam como partes deste homem artificial – juntas, memória, razão, vontade etc. – cuja ausência equivale à doença e a desagregação à morte.

Figura 1 – Frontispício original da obra Leviatã



Fonte: (BOSSE, 1652)

1. Soberania na formação do Estado moderno

Em linhas gerais, Hobbes constrói seu sistema teórico a partir da ideia abstrata de um contrato entre homens que viveriam em um estado de natureza pré-político, descrito pelo autor como uma “guerra de todos os homens contra todos os homens” (HOBBES, 1997, p. 47), onde não haveria nem lei positiva nem segurança. Temendo pelas próprias vidas e tendo por atributo inerente a racionalidade, os homens iriam reunir-se politicamente em uma pessoa só, o “grande Leviatã [...] ou antes aquele *Deus Mortal*” (HOBBES, 1997, p. 61), a pessoa artificial do Estado para quem transferem todos os seus direitos naturais.

Essa transferência está fundamentada no que Hanna Pitkin (1983) considera como um processo de representação. O Leviatã seria o representante, a quem caberia agir em nome e em lugar de seus súditos, com autoridade integralmente fornecida por eles. Na teoria representativa formulada por Hobbes, “o representante tem seu direito de agir ampliado, enquanto o representado tem novas responsabilidades” (PITKIN, 1983, p. 13), isto é, deve obedecer a ordem como se fosse sua própria vontade, sob o perigo de cair em contradição. É nesse sentido que “todo súdito é por instituição autor de todos os atos e decisões do soberano instituído” (HOBBES, 1997, p. 62), devendo assumir toda a responsabilidade pelos atos realizados em seu nome. O soberano, no entanto, não é uma parte desse contrato e não tem quaisquer obrigações ou responsabilidades jurídicas perante os súditos, não estando também limitado pela lei que ele próprio positiva, já que é o único e supremo legislador.

Além disso, o poder do soberano só subsiste enquanto há a capacidade material de ser exercido. Isso significa que os súditos de um Estado que perca seus meios materiais de exercício do poder não estão mais obrigados a ele pelo contrato social, pois não há mais a possibilidade de proteção. Hobbes (1997, p. 47) explicita isso ao afirmar que “só pertence a cada homem aquilo que ele é capaz de conseguir, e apenas enquanto for capaz de o conservar”. A teoria de Hobbes poderia ser, nesse sentido, classificada como puramente empírica, localizando o poder “na capacidade de [seu] exercício efetivo” (MIGUEL, 2015, p. 174).

O Soberano jamais está sujeito ao direito civil, apenas ao direito natural. Mas o direito natural, que existe de forma ineficaz no estado de natureza, nunca é efetivado na realidade. No estado de natureza, não se impõe por falta de uma autoridade que o faça ser cumprido; na sociedade civil, não mais vigora por ter sido abdicado em favor do comando soberano.

Portanto, as “leis da natureza obrigam *in foro interno*, quer dizer, impõe o desejo de que sejam cumpridas; mas *in foro externo*, isto é, impondo um desejo de pô-las em prática, nem sempre obrigam” (HOBBS, 1997, p. 56). Somente o soberano pode ser juiz de seus próprios atos, ao menos no mundo secular.

Hobbes identifica ainda dois atributos fundamentais da soberania: é absoluta e indivisível. O raciocínio é simples: se deixar de ser absoluta, deixa de ser soberania, pois haveria um poder superior. Se o poder soberano for dividido, “não é mais soberano; se continua a ser de fato soberano, não está dividido – a divisão é apenas aparente” (BOBBIO, 1997, p. 112).

2. Como a soberania é constituída

A guerra de todos contra todos que estaria presente na gênese do Leviatã é, segundo Foucault, “uma guerra de igualdade, nascida da igualdade e que se desenrola no elemento dessa igualdade” (FOUCAULT, 2010, p. 76). É precisamente porque os homens¹¹ são iguais no estado de natureza que esse estado de guerra constante é perpetuado: caso houvesse fraqueza ou força evidentes, o poder surgiria logo após a subjugação, ou mesmo antes do enfrentamento pelo temor.

Nos termos de Hobbes (1997, p.46), é da “igualdade quanto à capacidade [que] deriva a igualdade quanto a esperança de atingirmos nossos fins”. Sendo todos os homens quase iguais em tudo, aquele que por acaso possua um pouco mais de força poderia subjugar o mais fraco que, por sua vez, poderia aliar-se com outros ou usar de astúcias para repelir o que é um pouco mais forte. Há, aqui, uma espécie de equilíbrio instável que Foucault (2010, p. 77) classifica como uma guerra sem batalhas, travada por meio de “representações, manifestações, sinais, expressões enfáticas [...]. Está-se no teatro das representações trocadas [...]; não se está realmente na guerra”.

¹¹ Luis Felipe Miguel (2015, p. 161) percebe que Hobbes reconhece a igualdade entre homens e mulheres, notando que a “submissão das mulheres aos homens [...] seria devida a um ‘acidente de percurso’”. Esse acidente é o “contrato de casamento [...] como o fruto de uma troca em que liberdades individuais são cedidas a outros, de forma aparentemente voluntária” (MIGUEL, 2015, p. 164). Assim, até desigualdades sociais básicas são explicadas em termos contratuais no esquema teórico hobbesiano: para ele, a “característica mais importante da propriedade privada”, que inclui o próprio corpo, a própria liberdade, “é que ela é alienável” (MIGUEL, 2015, p. 164).

É essa “diplomacia infinita de rivalidades” (FOUCAULT, 2010, p. 77) que caracteriza o estado de natureza em Hobbes. A guerra de todos contra todos não precisa existir de forma concreta, sendo apenas uma possibilidade que permite a fundação da soberania pelo temor ou, nos termos empregados por Foucault (2010, p. 81), por uma “vontade radical que faz que se queira viver”. Isso porque para Hobbes (1997, p. 46) “a guerra não consiste apenas na batalha, ou no ato de lutar, mas naquele lapso de tempo durante o qual a vontade de travar batalha é suficientemente conhecida”.

Essa constatação se evidencia quando consideramos os 3 tipos de soberania abordados por Hobbes. A primeira, chamada soberania de instituição, é a classicamente representada pela ideia contratualista de conceder a alguém (ou a uma assembleia) o direito de representação integral. É a constituição absoluta, indivisível e irreversível do poder soberano. A motivação dos contratantes é a vontade de viver: fazer cessar o temor constante provocado pela igualdade no estado de natureza e permitir a pacificação por meio de uma entidade soberana que desiguale em absoluto. Ao introduzir a desigualdade – absoluta permanente e legítima – a soberania permite que haja pacificação.

A segunda forma de soberania, por aquisição, ocorre na guerra de conquista, quando dois Estados soberanos se confrontam no campo de batalha. Entre si, os soberanos vivem em uma espécie de estado de natureza, já que não há qualquer poder ou autoridade superior que possa arbitrar conflitos. Ao cabo da batalha, o Estado vencido terá sua soberania destruída, já que não possui mais meios para sua efetivação. Nessa situação, Hobbes entende que cessa a obrigação dos súditos para com o soberano derrotado, tendo em vista que ele não pode mais protegê-los.

Os vencidos são confrontados com o dilema entre recomeçar a guerra – que acabaram de perder – ou sujeitar-se ao novo Soberano, que poderá dispor de suas vidas, estabelecendo, assim, uma nova relação de representação. O mesmo mecanismo da soberania por instituição opera aqui: para evitar o estado de guerra e motivados pelo temor da morte, pela vontade de viver em oposição à disposição de morrer, os homens se farão representar por outro soberano.

Essa relação fica ainda mais evidente na terceira forma de soberania definida por Hobbes: aquela que a mãe exerce sobre uma criança. É a vontade da criança de viver que fundamenta a soberania da mãe, de quem ela é inteiramente dependente. A mãe pode dispor da criança de qualquer modo, inclusive deixando-a morrer, mas assume a função de protegê-la de maneira análoga ao Leviatã em relação aos súditos. Assim como na aquisição, é o

consentimento tácito da criança – que prefere a vida à morte – que fundamenta a soberania da mãe. Esse exemplo evidencia que a maneira como essa vontade se expressa não possui relevância para Hobbes; basta que haja a preferência pela vida em detrimento da morte, a renúncia do perigo do estado de natureza, para que a soberania exista.

A analogia da soberania materna também deixa claro que, para Hobbes, o estado de natureza não precisa ser uma realidade histórica, mas uma hipótese plausível sobre a natureza humana. A fundamentação que o autor busca para a existência do Estado civil não se pretende uma descrição de fatos que realmente aconteceram ou de um contrato que tenha sido assinado, mas da inevitabilidade da soberania dada a natureza humana. Nesse sentido, Foucault (2010, p. 81) conclui que a soberania “se forma sempre por baixo, pela vontade daqueles que têm medo”. A guerra em si é pouco relevante para a constituição da soberania: seu fundamento sempre é, na realidade, a vontade de continuar vivendo e o temor da morte. O trinômio “morte – vontade [de viver] – soberania” se repete, na lógica hobbesiana, em todas as relações nas quais o poder absoluto e indivisível se apresenta.

3. Quem é a pessoa do soberano

O soberano, representante de todos os seus súditos, não é uma parte do pacto que funda a soberania. Isso significa que “não pode haver quebra do pacto por parte do soberano” (HOBBS, 1997, p. 62) caso ele exerça suas prerrogativas que são de direito, inclusive dispor da vida de cada um de seus súditos como julgar necessário. A lei civil não o obriga, já que ele a criou, portanto está acima dela. A lei é a vontade do soberano positivada.

É o historiador das ideias Quentin Skinner (1999), um dos mais célebres expoentes do contextualismo histórico, quem chama atenção para o fato de que a pessoa do soberano não se identifica diretamente com o monarca ou com a assembleia que exerce a soberania. Ao contrário, Hobbes (1997, p. 9) o chama de “Estado” (o termo utilizado em inglês é *Commonwealth*) ou “*Civitas*”. É um homem puramente artificial, o que significa que, por si só, é apenas uma ideia, um enunciado linguístico.

A soberania é independente de quem exerça temporariamente a função de Soberano. É uma abstração que representa (no sentido que vimos acima) todos os súditos sob seu domínio. Hobbes teria sido, segundo Skinner (1999), um dos primeiros teóricos a ressaltar o papel do Estado e sua independência em relação ao que hoje chamaríamos de governo. O contrato

social visa segurança e cria o Estado, uma pessoa totalmente artificial que, no entanto, precisa ter capacidade concreta de ação para que possa exercer suas funções.

Vislumbra-se, novamente, a ideia hobbesiana de representação. A pessoa artificial do Soberano é representada integralmente pela pessoa natural do monarca (ou pelas pessoas da assembleia), podendo todas as suas ações serem válidas por estarem agindo em nome do soberano e em seu lugar, como seu representante juridicamente legítimo. A pessoa natural é devidamente autorizada a personificar a soberania e, por isso, todas as suas ações são ações do soberano na mesma medida em que todas as ações do soberano são ações dos contratantes.

Quanto às pessoas artificiais, em certos casos algumas das suas palavras e ações pertencem àqueles a quem representam. Nesses casos a pessoa é o ator, e aquele a quem pertencem as suas palavras e ações é o AUTOR, casos estes em que o ator atua por autoridade. [...] Disso se segue que, quando o ator faz um pacto por autoridade, compromete assim o autor, não menos do que se este mesmo o fizesse, nem o sujeita menos a todas as suas conseqüências. (HOBBS, 1997, p. 67 – 68)

O próprio mecanismo de construção da soberania – o rendimento de autoridade para a figura do Leviatã, o Estado – se espelha na representação da soberania pelo monarca ou por quem estiver incumbido da autoridade pública para agir como Soberano. Na realidade, para a teoria de Hobbes, pouco importa quem seja o Soberano: um, poucos ou muitos. A essência de toda soberania é a mesma e a pessoa artificial do Estado independe de quem o performe no exercício de suas atribuições.

Skinner (1999, p. 20, tradução nossa) ressalta que “o nome da pessoa gerada pela transformação da multiplicidade em uma pessoa não é o Soberano, mas o Estado”. O Soberano é, portanto, aquele que exerce a soberania que não possui pessoalmente; exerce-a não por título próprio, mas por representar o Estado.

O Soberano é menos relevante para Hobbes do que a soberania. O poder não está na pessoa, mas no Estado, ainda que a pessoa natural possa representar o Estado de maneira plena e, portanto, exercer de forma completa a soberania, que não pode ser dividida senão nem sequer seria soberania. O comando não vem da pessoa natural, mas do Estado – pessoa artificial – que é o titular da soberania.

Há, de acordo com a interpretação apresentada, dois níveis de representação: o primeiro, o contrato social original, vincula todas as pessoas ao Estado; o segundo, vincula do Estado ao Soberano. É claro que para que a soberania abstrata do Estado seja efetivamente

exercida, isto é, para que haja alguma ação, precisa estar vinculada ao Soberano. Isso também significa que a vontade do Soberano no exercício de sua função pública é, necessariamente, idêntica à do Estado: ele o representa de maneira plena e eficaz. No entanto, isso não altera o fato apontado por Skinner (1999, p. 21, tradução nossa) de que “a pessoa que comanda não é o Soberano, mas a pessoa a quem Soberano representa”, o Estado.

Não há aqui, como na ideia de soberania do povo proposta por Rousseau, uma necessidade de unidade orgânica entre o Soberano e o Estado, ou mesmo qualquer ideia de vontade geral (SKINNER, 1999). A soberania não é coletiva, ela não reside na comunidade, apenas no Estado que é representado única e tão somente pelo Soberano.

A particularidade da teoria de Hobbes se evidencia no caráter unilateral dessa relação representativa, o que será criticado por Pitkin (1983, p. 14) ao afirmar que “Hobbes não apreendeu a verdadeira essência da representação: que, acima de tudo, um representante é alguém [...] que deve prestar contas de suas ações”. Em Hobbes, não há espaço para responsabilização do representante, seja o Estado ou o Soberano que age em seu nome.

4. O soberano perante os soberanos

Ao estabelecer o contrato social, os indivíduos delegam a representação de sua autonomia ao soberano, que agora é completamente autônomo e possui todos os direitos que pertenceriam aos homens no estado de natureza. Esse contrato é, entretanto, estabelecido sempre nos limites de uma comunidade política específica – isto é, até onde a jurisdição do soberano se estende, até onde ele é efetivamente capaz de exercer seu poder. Aqui se articulam os limites externos da soberania: até onde o soberano consegue exercer seu mando.

O soberano encontra-se numa situação análoga ao estado de natureza perante os demais soberanos. Hobbes (1997, p. 47) explicita isso ao afirmar que

em todos os tempos os reis e as pessoas dotadas de autoridade soberana, por causa da sua independência, vivem em constante rivalidade e na condição e atitude dos gladiadores, com as armas assestadas, cada um de olhos fixos nos outros; isto é, os seus fortes, guarnições e canhões guardando as fronteiras dos seus reinos, e constantemente com espiões no território dos seus vizinhos, o que constitui uma atitude de guerra.

Nesse sentido, as relações internacionais são descritas por autores realistas, em boa parte fiéis à tradição hobbesiana, como “um estado de guerra de todos contra todos, um

cenário de luta em que cada estado se coloca contra todos os demais” (BULL, 2002, p. 32). Como consequência, “qualquer soberano tem o mesmo direito, ao buscar a segurança do seu povo, que qualquer homem privado precisa ter para buscar a sua própria segurança” (HOBBS, 1997, p. 118).

Essa preocupação com a preservação da soberania situa Hobbes entre os pensadores que articularam a ideia de *raison d'état* (BULL, 1981). O impulso por autopreservação da pessoa artificial do Estado é análogo àquele do indivíduo do estado de natureza e, para isso, não há limite objetivo ou moral. A tradição realista das relações internacionais interpreta o medo como único meio possível de dissuasão, podendo uma situação de equilíbrio de forças evitar, ao menos por um período, a guerra aberta. Os jogos de ameaças e medo, a citada “diplomacia infinita de rivalidades” (FOUCAULT, 2010, p. 77), permite o mesmo equilíbrio instável nas relações entre soberanos.

Esse é um dos aspectos que leva o teórico construtivista Alexander Wendt (2014) a reconhecer que, sob o ponto de vista de um sistema internacional hobbesiano, a soberania externa é apenas um fato empírico, independente de reconhecimento ou legitimidade. Como os Estados hobbesianos estão em constante estado de guerra uns contra os outros, eles “podem *clamar* por soberania externa, mas outros não reconhecem como um *direito*” (WENDT, 2014, p. 256). Dessa forma, a guerra permanece sempre iminente: se não está sendo travada, isso ocorre tão somente pela inexistência de condições materiais que permitam alguma segurança quanto à vitória. Em um sistema internacional hobbesiano, soberania externa é uma condição empírica, não um conceito jurídico.

Headley Bull (1981) chama atenção para o fato de que, apesar da analogia da “anarquia” presente nas relações internacionais com a guerra constante do estado de natureza, Hobbes não toma o que pareceria ser o próximo passo lógico: sugerir que os Estados instituam acima deles próprios uma espécie de superestado global, uma soberania ampla que signifique um contrato social universal. Parece que os Estados existentes seriam suficientes para que os indivíduos formassem grupos “suficientemente grandes, suficientemente unidos e suficientemente duradouros para que resistam a ataques externos” (BULL, 1981, p. 726, tradução nossa), o que seria o objetivo principal da própria existência do Estado.

Outra hipótese para a inexistência de uma autoridade supranacional pode ser construída quando se concebe o Estado como um “monstro racional” que seria “permeado em todas as suas esferas pela racionalidade” (GOMES, 2012, p. 109). Essa racionalidade levaria à

maior eficácia das decisões do soberano, que seriam “condizentes com o bem de todos – inclusive do próprio leviatã – se pautadas na razão” (GOMES, 2012, p. 110). Levaria também ao maior cumprimento das leis naturais nas relações entre os Estados, ainda que não houvesse autoridade que os obrigassem, pois a lei de natureza é “um preceito ou regra geral, estabelecido pela razão, mediante o qual se proíbe a um homem fazer tudo o que possa destruir sua vida ou privá-lo dos meios necessários para a preservar” (HOBBS, 1997, p. 47). Ou ainda, nos termos de Bobbio (1997, p. 108), “as leis naturais são, para o soberano, apenas regras de prudência”. Essa racionalidade de ordem superior que Hobbes imputa ao Estado permitiria explicar a inexistência de um Leviatã global fundamentado em um contrato social entre soberanos, ao mesmo tempo que adiciona uma dimensão de estabilidade internacional à sua teoria, que vislumbraria a possibilidade de pacificação pelo uso dessa razão superior.

A descrição operada pelo realismo do sistema internacional como um sistema hobbesiano é também colocada em xeque por Alexander Wendt (2014). Baseado em sua visão construtivista das três culturas da anarquia – hobbesiana, lockeana e kantiana – o autor argumenta que, historicamente, os momentos em que o sistema de Estados funcionava a partir da lógica hobbesiana eram poucos e excepcionais, como durante as Guerras Napoleônicas ou a Segunda Guerra Mundial. Na maior parte do tempo, os Estados não viam uns aos outros como inimigos, mas rivais, além de não considerarem a guerra como iminente – ainda assim, uma escolha política legítima quando necessária. Isso equivale, na tipologia do autor, a uma cultura de anarquia lockeana.

Para nossos fins, o mais importante é notar que, na visão de Wendt, a existência da anarquia *per se* não fornece informações suficientes para inferir o funcionamento do sistema internacional: “[ela] se refere tão somente a uma ausência (*sem governo*) e não a uma presença; [ela] nos fala o que há, e não o que não há” (WENDT, 2014, p. 369). Nesse sentido, é essencial investigar (a) como os Estados compreendem a anarquia e (b) o que fazem dela para que se possa estabelecer a configuração concreta do sistema anárquico, preenchendo o “recipiente vazio sem significado intrínseco” (WENDT, 2014, p. 369) do conceito de anarquia. Esses significados não podem ser alcançados pela mera distribuição de poder entre os Estados, mas pela distribuição de ideias e significações compartilhadas.

Isso se justifica pelo fato de que “as identidades e os interesses dos atores internacionais são construídos por ideias compartilhadas, e não dadas pela natureza” (WENDT, 2014, p. 17), já que a estrutura do sistema internacional é vista por ele como “uma

distribuição de ideias” (WENDT, 2014, p. 21). Disso deriva que mesmo num sistema internacional hobbesiano, caracterizado pela hostilidade, deve existir um grau de cultura, isto é, de ideias compartilhadas pelos Estados que determinam como interpretam a condição anárquica e como devem agir em relação a ela. O salto dado pelos realistas de anarquia para hostilidade ou estado de guerra envolve uma série de conjecturas sobre as identidades dos Estados assim como Hobbes precisou fundamentar seu estado de natureza em pressupostos sobre a natureza humana, um ser movido por paixões, medo e necessidade de autopreservação. Nesse sentido o *Leviatã* deve ser entendido como um livro não apenas de teoria política, mas de metafísica – assim como boa parte da teoria das relações internacionais.

Considerações finais

Este artigo foi, antes de tudo, um convite à leitura e releitura dos clássicos. Obras clássicas são aquelas que se destacam por sua fecundidade, que nunca param de produzir sentidos a partir de cada leitor e de cada leitura. É essa qualidade que permite que autores posteriores, de tradições e ideários tão distintos, se reportem a essas obras e delas extraíam sentidos, críticas, distanciamentos e aproximações. Os clássicos são incontornáveis e, por mais que haja a urgência de alargamento do cânone para que ele possa refletir melhor autores (e especialmente autoras) historicamente silenciados, esse movimento não pode acontecer em prejuízo dos clássicos, ainda que venham a ser (e devem ser) alvos de duras críticas. O alargamento do cânone deve servir para expor suas fissuras, seus silenciamentos, voluntários ou involuntários, sua eterna incompletude, além de demarcar sua geografia política e evidenciar seus lugares de fala.

Assim, o artigo explorou brevemente alguns sentidos da ideia de soberania e de soberano na obra de Hobbes auxiliados por comentadores que, embora divergindo muitas vezes entre si, parecem convergir para noções desse conceito que, se não idênticas, estabelecem um profícuo diálogo.

Encerramos com alguns comentários sobre como Hobbes é lido pela teoria realista das relações internacionais, disciplina que trata com centralidade o conceito de soberania até os dias de hoje. Em que pese sua fundamental importância na construção (e compreensão) do Estado moderno em sua concepção westfaliana, a ideia de soberania conforme defendida por

Hobbes parece estar perdendo sua adesão enfática mesmo na disciplina que a deu sobrevida durante a primeira parte do século XX.

O fortalecimento e expansão do escopo das instituições internacionais após 1945 parece indicar para um processo ainda incipiente de mudança da significação da soberania no longo prazo – o que não ocorre sem períodos de refluxo estatista. Ainda assim, o conceito de Estado soberano não pôde permanecer inalterado em seus traços fundamentais após as Nações Unidas, cuja carta positiva a vedação da guerra nas relações internacionais, e a União Europeia, que emula em sua estrutura capacidades político-jurídicas antes exclusivamente estatais. Por isso, uma melhor compreensão das várias facetas que a soberania adquiriu na obra de um dos teóricos fundadores da política moderna é uma tarefa importante não apenas para os historiadores das ideias, mas para todo aquele que vê sentido em compreender os conceitos políticos em sua dinamicidade ao longo do tempo.

Referências

ANDERSON, Perry. **Linhagens do Estado absolutista**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

BOSSE, Abraham. Ilustração o frontispício do livro *Leviatã*. Londres: Andrew Crooke, 1652. Disponível em: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Leviathan_by_Thomas_Hobbes.jpg. Acesso em: 19 dez. 2022.

BULL, Hedley. Hobbes and the International Anarchy. **Social Research**, Baltimore, v. 4, n. 48, p. 717-738, 1981

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**: curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

GOMES, Rita Helena Sousa Ferreira. *Leviatã*: o monstro racional. **Argumentos**: Revista de Filosofia, Fortaleza, v. 1, n. 7, p. 103-110, 2012.

HOBBS, Thomas. **Leviatã** ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

KRITSCH, Raquel. **Soberania**: a construção de um conceito. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, 2002.

MATTEUCCI, Nicola. Soberania. In: BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política, v. II**. 13. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 1179-1188. 2 v.

MIGUEL, Luis Felipe. **O nascimento da política moderna: de Maquiavel a Hobbes**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

PITKIN, H. F. O conceito de representação. In CARDOSO, F. H e MARTINS, C. E. (orgs). **Política & Sociedade**. Volume 2. São Paulo: Editora Nacional, 1983.

SKINNER, Quentin. Hobbes and the purely artificial person of the state. **Journal of Political Philosophy**, v. 7, n. 1, p. 1-29, 1999.

WENDT, Alexander. **Teoria social da política internacional**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; Apicuri, 2014.

WIKIMEDIA COMMONS. Leviathan by Thomas Hobbes; engraving by Abraham Bosse.

GEOECONOMIA ESTRUTURAL: A BELT AND ROAD INITIATIVE E A GLOBAL GATEWAY COMO INSTRUMENTOS GEOECONÓMICOS DA CHINA E DA UNIÃO EUROPEIA

Fábio Guilherme Colombo¹²

Resumo: O aparecimento de estratégias de conectividade de diversas potências ao longo da década de 2010 sugere um alargamento da esfera de atuação dos vários atores das relações internacionais do século XXI. A Belt and Road Initiative (BRI), da China, e a Global Gateway (GG), da União Europeia (UE), são exemplos de iniciativas que direcionam investimentos públicos e privados à construção de infraestruturas para interligar economias e regiões. Em uma conjuntura de crise climática, pandémica e económica, esses empreendimentos possuem um caráter positivo no sentido que promovem o desenvolvimento económico. Não obstante, também são instrumentos de projeção de poder por parte das potências que as promovem, posto que a política internacional não é altruísta, mas sim marcada pela competição entre agentes com interesses nem sempre convergentes. Nestes termos, essa investigação combina os contributos da recente área de geoeconomia com a teoria de poder estrutural de Susan Strange para analisar de que forma a BRI e a GG desempenham a função de instrumentos geoeconómicos de seus proponentes à luz dessa abordagem, sendo este o objetivo geral sugerido. Para além deste objetivo principal, são delineados dois objetivos específicos, que consistem respetivamente em (1) operacionalizar o conceito de poder estrutural no âmbito das estratégias de conectividade da UE e da China e em (2) identificar as especificidades de cada uma das estratégias de conectividade. A partir de método qualitativo baseado em estudo de caso, recorre-se à pesquisa bibliográfica em fontes primárias e secundárias abertas para consecução dos objetivos propostos. As conclusões preliminares apontam que tanto a BRI quanto a GG manifestam o poder estrutural de seus componentes, embora de formas distintas. Ao passo que a primeira desempenha um papel de contestação ao ordenamento institucional internacional vigente, a segunda busca reforçá-lo.

Palavras-chaves: Estratégias de conectividade. Poder estrutural. Geoeconomia. Global Gateway. Belt and Road Initiative.

Introdução

A Belt and Road Initiative (BRI) é uma ambiciosa estratégia de desenvolvimento de infraestruturas empreendida pela China e representativa do processo de passagem de postura

¹² Aluno do Doutoramento em Relações Internacionais do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa com investigação financiada pela Fundação para Ciência e Tecnologia (FCT 2022.11798.BD). Mestre em Relações Internacionais pelo ISCSP. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Investigador colaborador do Instituto do Oriente (IO). E-mail para contato: fgcolombo@edu.ulisboa.pt

discreta para maior assertividade e proeminência deste ator no cenário internacional¹³. Compreendida por seis corredores económicos¹⁴ (República Popular da China [RPC], 2017, p. 10), a iniciativa chinesa propõe em seu cerne a promoção de conectividade de forma a integrar economicamente os continentes asiático, europeu e africano.

A BRI é apreciada tanto negativa quanto positivamente. Por um lado, encontra acusações de corrupção (SHEPARD, 2020), criação de débito insustentável (ADESHOKAN, 2021) e falta de preocupação com consequências ambientais (ASEAN POST, 2019; TRITTO; CAMBA, 2019). Por outro prisma, a BRI é elogiada por suas potencialidades: como um instrumento para colmatar a lacuna de investimento em infraestrutura na Ásia (OECD, 2018, p. 65), uma alternativa para gerar crescimento económico e cooperação através da criação de ligações entre economias (YELLINEK, 2020) e uma forma de intensificar as trocas comerciais e o investimento estrangeiro nos países envolvidos (WORLD BANK, 2019, p. 7).

Circunscritas aos fatores acima estão considerações de cariz geopolítico e geoeconómico, tendo em vista o contexto de transformação das relações internacionais¹⁵ em que o projeto chinês se insere. Se os processos de globalização e intensificação de interdependência possibilitaram importantes avanços económicos, tecnológicos e sociais, também trouxeram desafios os quais as unidades políticas têm de enfrentar, como pandemias, crises económicas e terrorismo (KAHLER, 2004). Novas formas de conflito internacional surgem, ou tradicionais são potencializadas, em um momento de “hiper-conexão” (LEONARD, 2016, p. 14): enquanto a tecnologia de *drones* e a exploração do ciberespaço modificam a forma de condução de conflitos militares, a interdependência económica é explorada para ganhos políticos.

Nesta conjuntura, o aparecimento de iniciativas de desenvolvimento de infraestruturas e conectividade contrastantes à chinesa era esperado. Estratégias como a Build Back Better World (B3W) dos Estados Unidos (EUA) e do G7, a Blue Dot Network do Japão, Austrália e EUA e a Global Gateway (GG) da União Europeia (UE) parecem evidenciar uma vontade de

¹³ Este trabalho foi redigido na variante europeia da língua portuguesa, consoante o Acordo Ortográfico de 1990. Todas as traduções de citações são de responsabilidade do autor.

¹⁴ Os seis corredores: (1) Nova Ponte Terrestre Eurasiática; (2) corredor económico China-Mongólia-Rússia; (3) corredor económico China-Ásia Ocidental; (4) corredor económico China-Península da Indochina; (5) corredor económico China-Paquistão e; (6) corredor económico Bangladesh-China-Índia-Mianmar.

¹⁵ Escrita em minúsculas, a expressão “relações internacionais” refere-se ao conjunto de interações entre os diversos atores do sistema internacional. Quando escrita em maiúsculas – Relações Internacionais – faz alusão à disciplina que se dedica ao estudo dessas interações.

resposta por parte dessas potências à ação chinesa. Considerando os desafios impostos à coesão interna e estabilidade financeira desse último ator causados pela BRI (PARDO, 2018), analisar a GG torna-se relevante, posto que traz luz às formas de reação da UE face ao avanço geoeconómico chinês.

Revisão de literatura e problemática

O estudo das estratégias de conectividade vem ganhando espaço na academia. Godehart e Postel-Vinay (2020) defendem que o afluxo de estratégias de conectividade possui um sentido geopolítico, o que vai ao encontro do estudo de Flint e Zhu (2019) sobre a BRI, que a define como um empreendimento político-económico em uma conjuntura internacional definida pela competição sino-americana. Plagemann e outros (2021), por sua vez, investigam a maneira como a concorrência entre estratégias de conectividade impacta os projetos de interligação doméstica dos Estados envolvidos. No que concerne às estratégias de conectividade chinesa e europeia especificamente, nota-se um descompasso bastante substancial entre o que foi produzido sobre a primeira e estudos sobre a segunda, justificado pelo carácter incipiente da GG, anunciada em setembro de 2021. Assim sendo, identificamos apenas um artigo científico que trata das iniciativas chinesa e europeia em perspectiva comparada (LANG; LL.M., 2022), no qual é demonstrado o carácter centralizado da BRI em contraposição à descentralização inerente à GG. Para além disso, a GG é reverenciada em torno de suas potencialidades em *briefings* que tratam do contexto geopolítico em que se insere a UE (GEHRKE; SMEKENS, 2022; TAGLIAPETRA, 2021), mas ainda carece de uma análise mais complexa.

Ademais, os estudos acima mencionados também parecem guiados por uma ótica relacional, o que significa que se preocupam com os efeitos que possuem as estratégias de conectividade na relação entre atores. Apesar de importante, a abordagem relacional não ressalta os impactos na estrutura dentro da qual esses atores interagem, o que suscita a demanda por uma interpretação estrutural a respeito dessas iniciativas.

Considerando essa lacuna e inserido na linha de investigação sobre estratégias de conectividade, este artigo visa a explorar o carácter geoeconómico estrutural das estratégias chinesa e europeia para demonstrar como tanto a UE quanto a China parecem utilizar suas

iniciativas para projetarem poder no sistema internacional do século XXI. Assim, a seguinte pergunta de partida conduz a investigação desenvolvida no desenrolar das próximas páginas: *de que forma a Belt and Road Initiative e a Global Gateway são instrumentos geoeconómicos de seus proponentes?* Desta questão é originado o objetivo geral de *analisar de que forma a BRI e a GG desempenham a função de instrumentos geoeconómicos de seus proponentes a partir da geoeconomia e da teoria de poder estrutural de Susan Strange*. Este objetivo é exequível a partir do estabelecimento de dois objetivos específicos, nomeadamente (1) operacionalizar o conceito de poder estrutural no âmbito das estratégias de conectividade da UE e da China e em (2) identificar as especificidades de cada uma das estratégias de conectividade.

Em última análise, este artigo consiste em uma tentativa de afinar a lacuna entre os campos de estudo da Geoeconomia e da Economia Política Internacional e de analisar de forma estrutural as estratégias de conectividade da UE e da China.

Nota metodológica e estrutura do artigo

Em termos metodológicos, é utilizado método qualitativo baseado em pesquisa bibliográfica exploratória (MARCONI; LAKATOS, 2017, p. 378) e estudo de caso (ODELL, 2004; YIN, 2018). Nesse sentido, recorre-se a fontes secundárias, como artigos científicos e livros, e também a fontes primárias, como documentos oficiais da China e da União Europeia como sustentáculos para a análise proposta. A obra está dividida em dois segmentos principais, para além da presente introdução e das considerações finais. A primeira parte é de natureza teórica, na qual são expostos os pressupostos ontológicos que guiam a investigação e são explicados, de forma sucinta, os conceitos de geoeconomia e poder estrutural. A segunda parte é onde são operacionalizados os insumos teóricos expostos no primeiro segmento no caso da BRI e da GG.

1. Geoeconomia e poder estrutural: uma realidade incontornável do século XXI

O fim da Guerra Fria parece ter deslocado o conflito interestadual do âmbito militar para a esfera económica. Edward Luttwak, considerando que os Estados são “entidades

especialmente estruturadas para competir umas com as outras no palco mundial” (LUTTWAK, 1990, p. 19), define esse processo como geoeconomia. Robert Blackwill e Jennifer Harris aprofundam essa definição e a concebem como “o uso de instrumentos económicos para promover e defender interesses nacionais, e produzir resultados geopolíticos positivos” (BLACKWILL; HARRIS, 2016, p. 20). Por conseguinte, imprime-se à economia um carácter instrumental para a política externa dos Estados.

Nesse sentido, o espaço económico, local dentro do qual se relacionam e competem atores não-estatais, como empresas e bancos, passa também a ser arena de disputa entre Estados. A queda da União Soviética e da Cortina de Ferro intensificou a interdependência económica e financeira, assim como aprofundou as conexões entre os diversos pontos do mundo (LEONARD, 2016, p. 14), o que também denota que esse espaço económico foi alargado em grandes proporções. A segurança económica dos Estados, desta forma, passa a ser um elemento tão importante quanto a segurança militar: a intensificação das conexões exacerbou a vulnerabilidade das economias nacionais e relação a problemas transnacionais, como a difusão de doenças e tráfico de drogas (KAHLER, 2004, p. 489). A pandemia da COVID-19 é um exemplo dessa vulnerabilidade.

Nesse contexto, e considerando a competição interestadual como realidade inexorável das relações internacionais (KEOHANE, 1984; WALTZ, 1979), há uma panóplia de ferramentas de natureza económica à disposição dos Estados para o exercício de suas políticas externas e a proteção de suas economias. Para além das tradicionais sanções económicas, os Estados recorrem à instrumentalização de sua política económica (BALDWIN, 2020; BLACKWILL; HARRIS, 2016) por meio de alterações em suas políticas comerciais. Por consequência, até mesmo políticas de controle sanitário e fiscalização de importações passam a integrar o conjunto de instrumentos dos Estados para retaliarem ou beneficiarem uns aos outros. Em 2012, concomitantemente à existência de um contencioso sino-filipino sobre questões territorial no Mar do Sul da China, a China banuiu temporariamente a importação de bananas das Filipinas, alegando a presença de pestes (VENZON, 2019). Considerando o valor geopolítico que possui essa região no que diz respeito ao transporte de recursos (KAPLAN, 2011), pode dizer-se que o banimento de bananas e as desavenças territoriais são dois lados de uma mesma moeda.

Entretanto, o fenómeno geoeconómico não possui unicamente uma dimensão relacional, isto é, entre dois atores ou unidades políticas. A própria estrutura do sistema

internacional é alvo da ação dos atores no espaço económico que, em busca da concretização de seus interesses, buscam influenciá-la. A interpretação de poder de Susan Strange, que defende que o poder sobre a estrutura, ou poder estrutural, tem maior importância do que poder relacional no sistema internacional (STRANGE, 2015, p. 27) permanece atual. Deste modo, aqueles que são bem-sucedidos em influenciar, criar ou modificar as regras que regulamentam as interações entre os atores levam vantagem ao conformar a institucionalidade vigente em seu favor.

A abordagem de Strange (2015) também imprime um caráter multifacetado ao uso de poder estrutural, que se encontra difundido em quatro estruturas principais: a segurança, produção, o crédito e conhecimento. Aqueles que providenciam segurança exercem poder estrutural à medida que podem moldar a percepção daqueles que protegem sobre o que se constitui uma ameaça. Ainda, podem adquirir benefícios económicos pelo desempenho dessa atividade (STRANGE, 2015, p. 49). Já os atores que exercem controle sobre o que é produzido e sobre os meios de produção também desempenham poder estrutural, uma vez que a produção é o “alicerce de quase todas economias políticas [entidades políticas]”(STRANGE, 2015, p. 70; COX, 1987). Por outro lado, em um sistema internacional no qual existe uma interligação entre as economias por meio de um sistema financeiro e monetário, aqueles que controlam o acesso ao crédito também exercitam poder estrutural à medida que o acesso a financiamento constitui muitas vezes a diferença entre o desenvolvimento e subdesenvolvimento. Finalmente, o controle do conhecimento e a capacidade de criação de ideias também é um elemento constitutivo de poder estrutural, ao passo que é possível negar acesso ao saber (STRANGE, 2015, p. 29).

Mesmo que de forma muito reduzida, essa síntese das quatro faces do poder estrutural demonstra a necessidade de observar a atuação de um ator a partir de cada um dos alicerces mencionados. Ademais, Strange (2015) não limita o exercício desse tipo de poder ao Estado, mas sim o alarga para empresas e instituições internacionais. Dessa forma, o poder estrutural é difundido na estrutura do sistema internacional por meio da ação de atores de diversas naturezas. Ainda, à diferença de análises puramente relacionais, o poder estrutural não é traduzido diretamente a partir das capacidades militares ou económicas de um ator, sendo um fenómeno menos tangível das relações internacionais (DIAN, 2016).

No sistema internacional dos séculos XX e XXI, testemunha-se o exercício de poder estrutural através da atuação dos Estados Unidos (EUA) na construção de um conjunto de

instituições internacionais do pós-Segunda Guerra – ordenamento de Bretton Woods – que exortam princípios e valores que os colocam como líderes de um ordenamento internacional de cunho liberal (MAZARR et al., 2016). A institucionalidade dessa ordem, composta por organizações como a Ordem Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), tem como princípio o multilateralismo formal (FIORETOS; HELDT, 2019). Ademais, como é o caso da OMC, são veículos de imposição do modo como devem ser guiadas as relações econômicas internacionais, por norma calcadas no livre comércio. O alcance global que possuem essas instituições as torna incontornáveis aos demais integrantes do sistema internacional que, independentemente de concordarem ou não com esses valores, se inserem nessa estrutura.

Por conseguinte, as instituições internacionais não parecem ser apenas elementos de mitigação dos efeitos da anarquia internacional como afirmam Robert Axelrod e Robert Keohane (AXELROD; KEOHANE, 1985), mas também uma espécie de catalisador do poder do Estado que exerce poder estrutural no sistema. A projeção dos EUA no espaço geoeconômico é global ao passo que todos os atores interagem dentro de uma institucionalidade que foi criada à imagem da potência norte-americana. Nesse quadro, o ambiente em que se inserem tanto a China quanto a UE oferece mais constrangimentos para primeira do que para a última devido à natureza política dessas entidades políticas: enquanto a China é um regime socialista de mercado, a UE é um amálgama de democracias liberais.

No entanto, o aparelhamento das instituições internacionais de Bretton Woods por parte dos EUA tem um caráter paradoxal, uma vez que ao mesmo tempo que assegura uma posição privilegiada para essa potência no sistema internacional, também serve como impulsionador de Estados que contestam sua primazia. Hideo Ohashi demonstra que a entrada da China na OMC em 2001 possibilitou a esse ator um crescimento exponencial de suas exportações (OHASHI, 2018, p. 88) e também a construção gradual de uma posição de liderança na organização. Nesses termos, à época da eclosão da crise financeira de 2008, a China já assumia uma posição de liderança nessa instituição e, desde 2015, é o segundo maior contribuinte para seu orçamento, apenas ultrapassado pelos EUA (OHASHI, 2018). Isso significa que os EUA, mesmo sem intenção, criaram os meios através dos quais podem ser confrontados, em um processo que Julia Morse e Robert Keohane denominam de multilateralismo contestado (MORSE; KEOHANE, 2014).

A partir das reflexões efetuadas ao longo desta seção, buscou-se argumentar que a geoeconomia do século XXI também tem um aspecto estrutural. A institucionalidade vigente foi construída a partir da atuação dos EUA no pós-Segunda Guerra (FIORETOS; HELDT, 2019; MAZARR et al., 2016), o que a torna marcada pela existência organizações nas quais o multilateralismo é a regra. Entretanto, essas instituições também oferecem instrumentos para os Estados que contestam esse ordenamento, seja pelo acesso às economias de outros países, seja pela existência de um fórum de discussão, como exemplificado pelo caso da China na OMC (OHASHI, 2018). Esse último aspecto se torna crucial em um momento como o atual, em que os EUA ainda estão em processo de recuperação do abalo à imagem de liderança de ordem internacional efetuado durante o governo de Donald Trump, como verificado por Stewart Patrick (2018): o antecessor de Joe Biden praticou uma política externa de ataque inclusive a seus parceiros mais próximos, como a UE e a NATO, e também retirou o país do Acordo de Paris¹⁶, enquanto seu principal rival, a China, ocupava os espaços que a potência norte-americana deixava para trás.

É precisamente neste contexto que se inserem a BRI e a GG, estratégias de conectividade da UE e da China. Embora diferentes em sua operacionalização, são projetos que propõem a interligação de economias e regiões por meio da construção de infraestruturas. A próxima sessão, para além de descrever esses programas, pondera algumas razões pelas quais esses atores, tão diferentemente estruturados, optaram por iniciativas de natureza aparentemente semelhantes.

2. A Belt and Road Initiative e a Global Gateway: instrumentos geoeconômicos para fins distintos

2.1. A Belt and Road Initiative: contestação do ordenamento vigente

Em 2013, durante discurso proferido no Cazaquistão, o presidente chinês Xi Jinping anunciou a BRI pela primeira vez ao mundo (RPC, 2013). Essa iniciativa consiste em plano para interligar economias e fomentar o desenvolvimento econômico mediante a construção de infraestrutura logística desde a Ásia até a Europa e África. É composta por dois eixos, um

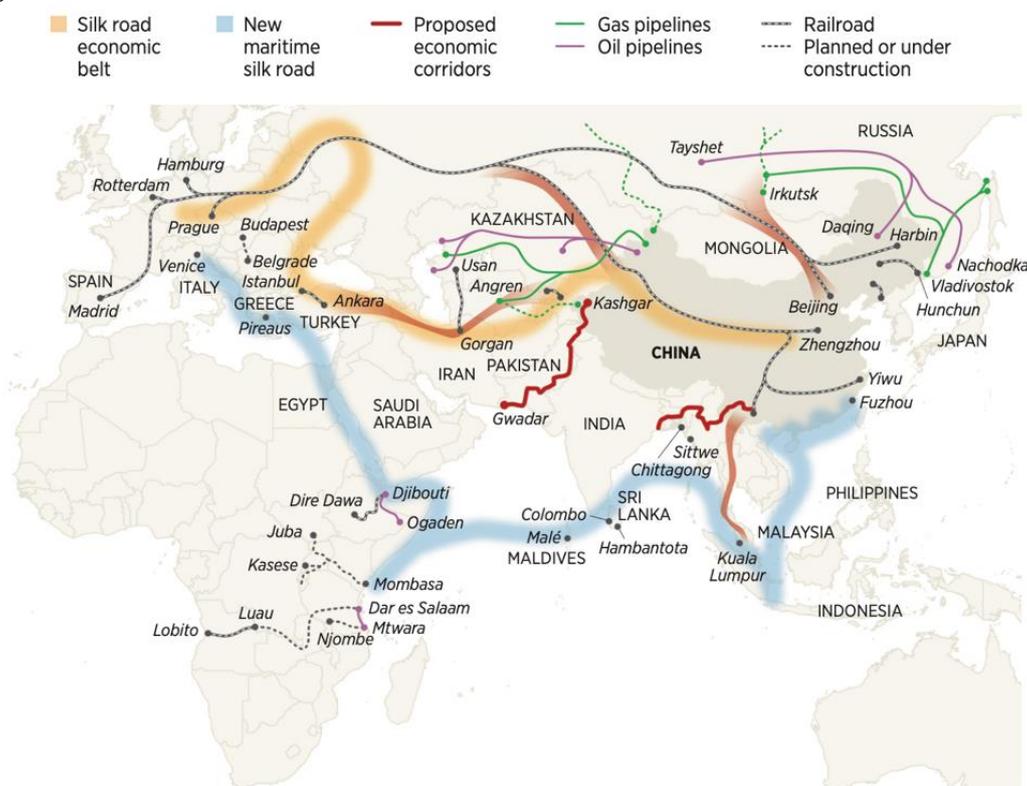
¹⁶ Os EUA retornaram ao Acordo de Paris em 2021.

23 a 27 de agosto de 2021

marítimo e um terrestre, conforme demonstrado na figura 1 na página seguinte. Além dessa componente física, a BRI também é composta pelo que Yiping Huang denomina de áreas de cooperação (HUANG, 2016, p. 319), que compreendem a coordenação política, o intercâmbio de pessoas e fomento do turismo, e suporte financeiro para os atores envolvidos.

Aliás, não há um consenso em relação à quantidade de Estados envolvidos na BRI. Ao passo que uma lista informal afirma que a iniciativa tem o suporte de 138 países¹⁷ (DEVONSHIRE-ELLIS, 2020), estudos acadêmicos e relatórios oficiais adotam o número de 64 Estados efetivamente inseridos nos corredores da BRI (LIU; ZHANG; XIONG, 2020, p. 138), deliberadamente excluindo os países da Europa Ocidental e também das Américas. Não obstante, a abrangência da estratégia chinesa não pode ser negligenciada.

Figura 1 – Os eixos da BRI



Fonte: adaptado de Reuters (2017).

As motivações por de trás da iniciativa chinesa são de diversas naturezas. Pelo lado geoeconómico, o esgotamento do modelo de desenvolvimento voltado às exportações,

¹⁷ Essa informação é possivelmente relacionada aos Memorandos de Entendimento que a China firmou com vários Estados ao longo da década de 2010, mesmo sem que esses se situem geograficamente nas rotas da BRI. A iniciativa chinesa acolhe todos aqueles que possuem interesse de participar, sem restrições.

gerando excesso de liquidez, aumento exponencial de preços e excesso de produção, justifica o investimento chinês bilionário na BRI (OHASHI, 2018, p. 86). Já pelo prisma geopolítico, a BRI parece ser motivada pela necessidade de colmatar a dependência chinesa de recursos energéticos provenientes por vias marítimas (WANG, 2015). Ainda, a interligação das economias asiáticas por meio dessa estratégia também é uma forma de ter um papel de liderança em um sistema internacional cuja construção não foi efetuada de acordo com seus interesses. Colocado de outra forma, empreender a BRI significa contrapor o poder estrutural tradicionalmente exercido pelos EUA (STRANGE, 2015).

Nesse sentido, mais do que motivada por necessidades materiais, a BRI é também um instrumento chinês de projeção de poder estrutural. Em primeiro lugar, o estabelecimento de conexões nas quais prevaleçam investimento, padrões técnicos, mão-de-obra e empresas estatais chineses é representativo do esforço desse Estado em demonstrar a capacidade de gerar conectividade a partir de si. Até 2020, tencionava-se formular até 2,000 indicadores técnicos-chave e melhorar a consistência dos padrões chineses no âmbito da BRI (RPC, 2021). Isso pode ser remetido à noção de poder estrutural relacionada à estrutura da produção e do conhecimento, posto que a capacidade de determinar o que é produzido e como é feito o processo de produção é uma das componentes daquele que exercita essa forma de poder no sistema internacional (STRANGE, 2015). Isso é reforçado pelo programa “China Standards 2035”, que busca fazer com que a China seja líder na construção de padrões internacionais de tecnologia (KIM, 2021).

Outra fonte de poder estrutural identificada na BRI está aliada à concessão de crédito. A demanda por investimento em infraestrutura na Ásia e a falta de capacidade de suprir essa necessidade por parte das instituições tradicionais do ordenamento internacional, aliado à grande capacidade financeira chinesa, faz com que a BRI se torne atrativa para as economias da região. Não obstante, as acusações por parte dos EUA e da comunidade ocidental de que os investimentos são conduzidos de forma não transparente e sem ter em conta as capacidades de solvência dos recetores demonstram que ainda prevalecem os padrões de oferta de crédito das instituições multilaterais tradicionais. Dessa debilidade parece ter surgido o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII) que, através da multilateralidade e de princípios tradicionais de transparência e de boa governação, participa do financiamento de infraestruturas na Ásia em conjunto com o WB e o Asian Development Bank (ADB).

Nesses termos, aliada a outras instituições, como o BAI e o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) dos BRICS, argumenta-se, na linha de Oliver Stuenkel (2018), que a BRI faz parte de um esforço chinês de criação de um ordenamento internacional paralelo ao existente.

Tendo isso exposto, salienta-se que a recepção da BRI no plano internacional não foi uniforme. A possibilidade de desenvolvimento económico oriunda da construção de infraestrutura pode ser perspectivada como positiva por países em desenvolvimento em África e Ásia (ZIROMWATELA; CHANGFENG, 2016). Ademais, para empresas cujas operações se beneficiam de infraestrutura logística, a BRI é considerada uma potencial solução (O'TRAKOUN, 2018). Em termos geoeconómicos, no entanto, a possibilidade dessas economias sofrerem com armadilhas de débito foi reforçada por críticos do *modus operandi* chinês na cena internacional (ADESHOKAN, 2021; HORN; REINHART; TREBESCH, 2019; RHEENEN, 2021). Nesse contexto, uma resposta dos atores descontentes, dentre eles a UE, era esperada.

2.2. *A Global Gateway: tentativa de reforço da ordem internacional liberal*

O discurso da presidente da Comissão Europeia, Ursula Von Der Leyen, por ocasião do Estado da União de setembro de 2021, sintetiza a posição europeia frente à estratégia chinesa: “somos bons em financiar estradas, mas não faz sentido para a Europa construir uma estrada perfeita entre uma mina de cobre chinesa e um porto chinês” (LEYEN, 2021). Esse posicionamento é causado por uma perceção de que a BRI constitui uma ameaça à coesão da UE e também a sua autonomia financeira dentre os dirigentes europeus (PARDO, 2018, p. 242), devido à política de investimento chinesa: como exemplos, há o caso do porto do Pireu, na Grécia, que é controlado maioritariamente pela empresa chinesa COSCO (WATANABE, 2021), e também da empresa EDP Portugal, da qual uma empresa estatal chinesa detém quase um terço de ações (FERNANDES, 2021, p. 6).

Nesses termos, a estratégia de conectividade europeia preliminarmente delineada em comunicado conjunto de 2018, proposta como sustentável, compreensiva e baseada em regras, (COMISSÃO EUROPEIA, 2018) ganha um carácter concreto com o anúncio, em 2021, da Global Gateway (COMISSÃO EUROPEIA, 2021). Com a pretensão de mobilizar até 300 mil

milhões de euros no período entre 2021 e 2027, a GG objetiva desenvolver infraestruturas físicas e digitais gerando conexões entre as economias no sistema internacional, tendo um escopo global. Para este efeito, junta esforços com outras iniciativas de conectividade, como a Build Back Better World (B3W), encabeçada pelos EUA e G7 (COMISSÃO EUROPEIA, 2021, p. 2).

São seis os pilares principais da GG (COMISSÃO EUROPEIA, 2021, p. 3): em primeiro lugar, é adotada uma lente ética dedicada ao filtro de projetos para que somente recebam financiamento aqueles que sejam empreendidos de acordo com regras rigorosas no que diz respeito aos direitos humanos, trabalhistas e sociais dos indivíduos envolvidos. A isso sucede o requerimento de que os projetos sejam aprovados somente após terem passado pelo crivo público das comunidades locais onde serão desenvolvidos em processos transparentes, de modo a garantir que os efeitos esperados sejam distribuídos para todos estratos da sociedade, e não apenas se concentrem nas mãos das elites. A terceira e quarta características referem-se à manutenção de igualdade no estabelecimento de parcerias e no direcionamento de investimentos para projetos sustentáveis que sejam neutros em carbono. O quinto pilar é o da segurança, uma vez que os investimentos devem colmatar ameaças de diversas origens, sejam naturais, cibernéticas ou híbridas, garantindo que os projetos não sejam cooptados por agentes que desejem utilizá-los como ferramenta de coerção económica ou geopolítica (COMISSÃO EUROPEIA, 2021, p. 3). O sexto e último alicerce da GG é a parceria público-privada como motor para o desenvolvimento da iniciativa, que depende da conjunção entre esforços de empresas europeias e entidades públicas para construção de capacidade de financiamento e de conhecimento técnico.

A UE tem a intenção de implementar esses alicerces ideacionais a partir de uma reconfiguração de seu orçamento externo e de seus instrumentos financeiros. Entre 2014 e 2020, 14% deste montante foi investido em Estados terceiros no desenvolvimento de infraestruturas para conectividade, o que corresponde a uma quantia de 9,62 mil milhões de euros (COMISSÃO EUROPEIA, 2021, p. 9). Essa quantia tende a aumentar exponencialmente ao passo que a GG em seu conjunto propõe 300 mil milhões de euros e somente o instrumento de financiamento de cooperação com Estados terceiros – o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional-Global Europe (do inglês, NDICI) tem um orçamento de 79 mil milhões de euros (COMISSÃO EUROPEIA, 2021, p. 9). Adiciona-se a essa ferramenta o Fundo Europeu para Desenvolvimento

Sustentável + (do inglês, EFSD+) (BILAL, 2019), instrumento europeu que oferece garantias de até 40 mil milhões de euros a investidores privados que decidam utilizar seus recursos no âmbito da GG. O investimento restante é proveniente de Estados-Membros, do Banco Europeu de Investimento e do Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento, e de Bancos Multilaterais de Desenvolvimento.

De forma contrastante à BRI, a GG busca também “demonstrar como valores democráticos oferecem certeza e justiça para investidores, sustentabilidade para parceiros e benefícios de longo-prazo para as pessoas em volta do mundo” (COMISSÃO EUROPEIA, 2021, p. 2). Embora sem expressão no domínio militar, a UE possui predominância na esfera das relações económicas internacionais. Aliás, defendemos que o diferencial europeu é encontrado em seu poder normativo (MANNERS, 2002), ou seja, na capacidade que possui de condicionar as suas interações internas e externas à aceitação de determinados códigos de conduta como corretos. Nossa interpretação encontra respaldo em Tobias Gehrke, que assevera que a “adoção de determinados padrões, voluntária ou involuntariamente, é uma expressão do poder da UE em moldar uma ordem global contestada” (GEHRKE, 2020, p. 2). Assim sendo, o poder estrutural da UE parece ser manifestado principalmente na estrutura da produção e na transmissão e reforço de padrões técnicos já bem aceites na condução dos negócios internacionais.

Nesse sentido, a UE parece utilizar a GG, tal qual a China com sua BRI, como um instrumento geoeconómico de projeção de poder estrutural. Entretanto, ao passo que a potência chinesa visa a utilizar esse poder para contestar a ordem internacional vigente, a UE o busca para reforçar essa institucionalidade. Ainda assim, os movimentos de ambos atores, embora motivados por interesses próprios, constituem uma contribuição positiva ao sistema internacional, sobretudo no continente asiático. Ora, a lacuna de investimento em infraestrutura é crescente e inultrapassável por um único ator, devido a seu aumento a taxas galopantes: cerca de dois biliões de dólares por ano no período entre 2016 e 2030, conforme o Asian Development Bank (ADB) (ASIAN DEVELOPMENT BANK, 2017, p. xi). Por conseguinte, também podem ser interpretadas como bens públicos, ao passo que os projetos concretizados através dessas iniciativas beneficiam a todos os atores da região em que se inserem.

Chama-se atenção, no entanto, para o facto de que a GG é demasiado recente. É preciso aguardar até que essa iniciativa seja operacionalizada de modo concreto. Nesse sentido, a exposição acima tem um carácter preliminar.

Considerações finais

Este artigo teve como base o seguinte questionamento: *de que forma a Belt and Road Initiative e a Global Gateway são instrumentos geoeconómicos de seus proponentes?* A partir de um referencial teórico alicerçado no conceito de geoeconomia (BLACKWILL; HARRIS, 2016; LUTTWAK, 1990) e poder estrutural (STRANGE, 2015), foi defendida a posição de que tanto a BRI quanto a GG são instrumentos geoeconómicos de projeção de poder estrutural.

Ambas as iniciativas se inserem na estrutura internacional elaborada no fim da Segunda Guerra Mundial de acordo com os interesses dos EUA, marcada pelo multilateralismo e pela existência de instituições internacionais (FIORETOS; HELDT, 2019; MAZARR et al., 2016). Devido ao carácter abrangente do poder estrutural desse ator, todos os integrantes dessa ordem se guiam a partir de princípios e normas já estabelecidos. A possibilidade de discussão e contestação dessas regras é uma forma de contraposição utilizada por atores não satisfeitos com essa estrutura, denominada de multilateralismo contestado (MORSE; KEOHANE, 2014).

Nesse contexto, a China utiliza a BRI em conjunto com outras instituições, como o BAI e o NDB, para contestar o ordenamento internacional vigente (PECEQUILO; CARMO, 2014; STUENKEL, 2018) e também como meio para escoar o excesso de liquidez decorrente do modelo de desenvolvimento baseado em exportações (OHASHI, 2018). Em termos geopolíticos, a BRI diversifica as rotas a partir das quais a China consegue obter suprimentos energéticos, diminuindo sua dependência a rotas marítimas em disputa no Mar do Sul da China (WANG, 2015). A partir de Strange (2015), nota-se que poder estrutural chinês manifesta-se maioritariamente nas estruturas da produção, crédito e conhecimento, já que a BRI difunde padrões técnicos chineses na oferta de financiamento de desenvolvimento de infraestruturas.

A UE, por sua vez, parece responder à iniciativa chinesa com a GG, uma vez que esse ator se vê ameaçado pela incursão financeira da China em seu território (PARDO, 2018). A estratégia de conectividade europeia possui como fundamento a construção de infraestruturas a partir de um processo alicerçado na difusão de valores democráticos e de transparência económica, representando um exercício de seu poder normativo (MANNERS, 2002). Nesses termos, há um contraste com a forma de operacionalização da BRI, que não possui uma componente normativa tão expressiva. Em oposição à BRI, há um interesse em reforçar o ordenamento internacional desenvolvido pelos EUA, uma vez que é baseado nos mesmos valores que fundamentaram a criação da UE.

Em última análise, é apontado o inegável caráter geoeconómico estrutural de ambas as iniciativas. Ainda é demasiado cedo para prever como essas duas estratégias vão interagir uma com a outra, uma vez que a GG recém foi anunciada e ainda não possuímos informações de como efetivamente se dará sua operacionalização. É expectável, tendo em vista a lacuna de investimentos em infraestrutura no sistema internacional, que apesar de concorrentes, constituem bens públicos uma vez que buscam, cada qual a sua maneira, o desenvolvimento económico através da construção de infraestruturas e interligação de economias.

Não obstante, esse artigo não pode encerrar sem apresentar suas limitações.

Em primeiro lugar, reconhecemos que não foi abarcada a totalidade das motivações geopolíticas que incentivaram a criação das estratégias de conectividade da UE e da China, uma vez que foi privilegiada uma abordagem geoeconómica. Nesse sentido, investigações subsequentes podem se preocupar em verificar como a GG pode contribuir para a diminuição da dependência energética da UE em relação à Rússia, ou como a BRI favorece a China no tocante à resolução de seus conflitos territoriais.

Em segundo lugar, tendo sido o foco deste trabalho a projeção de poder estrutural, esse trabalho não se debruçou sobre outras questões pertinentes a respeito das estratégias de conectividade. A esse respeito, uma abordagem neomarxista poderia utilizar a noção gramsciana de hegemonia para abordar o papel que possuem a BRI e a GG na consolidação de consensos no sistema internacional. Já um estudo realista neoclássico poderia investigar de que modo as determinantes domésticas da China e da UE as levaram a exortar estratégias de conectividade de natureza semelhante, mas de operacionalizações distintas. Talvez um bom ponto de partida para esse último empreendimento seja a conceção de cultura estratégica como trabalhada por Heitor Romana (ROMANA, 2016).

Apesar dessas insuficiências, defende-se que esse artigo contribui para a área de estudo da Geoeconomia e Economia Política internacional, uma vez que as estratégias de conectividade são um tema pertinente e atual da cena internacional.

Referências

ADESHOKAN, O. **China's Investment Drive and Africa's Disjointed Infrastructure**. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2021/12/chinas-investment-drive-and-africas-disjointed-infrastructure/>>. Acesso em: 21 dez. 2021.

ASEAN POST. **China's BRI Negatively Impacting The Environment**. Disponível em: <<https://theaseanpost.com/article/chinas-bri-negatively-impacting-environment>>. Acesso em: 25 jun. 2022.

ASIAN DEVELOPMENT BANK. **Meeting Asia's Infrastructure Needs**. Manila, Philippines: Asian Development Bank, 1 fev. 2017. Disponível em: <<https://www.adb.org/publications/asia-infrastructure-needs>>. Acesso em: 25 nov. 2021.

AXELROD, R.; KEOHANE, R. O. Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions. **World Politics**, v. 38, n. 1, p. 226–254, 1985.

BALDWIN, D. A. **Economic statecraft**. New edition ed. Princeton: Princeton University Press, 2020.

BILAL, S. **Leveraging the next EU budget for sustainable development finance: the European Fund for Sustainable Development Plus (EFSD+)**. [s.l.] European Centre for Development Policy Management, 2019. Disponível em: <<https://ecdpm.org/wp-content/uploads/DP-243-Leveraging-the-EU-budget-for-sustainable-development-finance-EFSD.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BLACKWILL, R. D.; HARRIS, J. M. **War by other means: geoeconomics and statecraft**. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. **Interligar a Europa e a Ásia — Elementos para uma estratégia da UE**. Bruxelas: Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, 2018. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1547109480378&uri=CELEX:52018JC0031>>.

COMISSÃO EUROPEIA. **The Global Gateway**. Bruxelas: Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, 2021. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/joint_communication_global_gateway.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2021.

COX, R. W. **Production, power, and world order: social forces in the making of history**. New York: Columbia University Press, 1987.

DEVONSHIRE-ELLIS, C. **China's Belt And Road Initiative: All Participating Countries By Income Group**. **Silk Road Briefing**, 2 out. 2020. Disponível em:

23 a 27 de agosto de 2021

<<https://www.silkroadbriefing.com/news/2020/10/02/chinas-belt-and-road-initiative-all-participating-countries-by-income-group/>>. Acesso em: 30 jan. 2022

DIAN, M. Does China have Structural Power? Rethinking Chinese Power and its Consequences for the International Order. **The Journal of Northeast Asian History**, v. 13, n. 2, p. 121–157, 2016.

FERNANDES, J. P. T. Siren song: Chinese economic diplomacy regarding Portugal (the case of the energy sector). **Journal of Public Affairs**, v. 21, n. 2, 2021.

FIORETOS, O.; HELDT, E. C. Legacies and innovations in global economic governance since Bretton Woods. **Review of International Political Economy**, v. 26, n. 6, p. 1089–1111, 2 nov. 2019.

FLINT, C.; ZHU, C. The geopolitics of connectivity, cooperation, and hegemonic competition: The Belt and Road Initiative. **Geoforum**, v. 99, p. 95–101, fev. 2019.

GEHRKE, T. What Could a Geoeconomic EU Look Like in 2020? n. 123, p. 7, 2020.

GEHRKE, T.; SMEKENS, M. **Preventing the Critical Minerals Crisis**. Bruxelas: Egmont Institute, 2022. Disponível em: <https://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2022/05/TobiasGehrke_MartSmekens_PolicyBrief277.pdf?type=pdf>.

GODEHARDT, N.; POSTEL-VINAY, K. Connectivity and geopolitics: beware the ‘new wine in old bottles’ approach. **SWP Comment**, n. 35, p. 8, 2020.

HORN, S.; REINHART, C. M.; TREBESCH, C. **China’s Overseas Lending**. Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research, 2019.

HUANG, Y. Understanding China’s Belt & Road Initiative: Motivation, framework and assessment. **China Economic Review**, v. 40, p. 314–321, set. 2016.

KAHLER, M. Economic security in an era of globalization: definition and provision. **The Pacific Review**, v. 17, n. 4, p. 485–502, jan. 2004.

KAPLAN, R. D. The South China Sea Is the Future of Conflict. **Foreign Policy**, n. 188, p. 76–80, 2011.

KEOHANE, R. O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton, N.J: Princeton University Press, 1984.

KIM, S. **How China plans to win the future with its own international tech standards**. Disponível em: <<https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3134216/china-standards-2035-how-china-plans-win-future-its-own>>. Acesso em: 30 jun. 2022. LANG, F. P.; LL.M., M. P. “Belt and Road Initiative” and “Global Gateway Initiative” in Comparison. **European Cooperation**, n. 53, p. 7–19, 2022.

LEONARD, M. Introduction: Connectivity wars. Em: LEONARD, M. (Ed.). **Connectivity Wars: why migration, finance and trade are the geo-economic battlegrounds of the future**. [s.l.] European Council on Foreign Relations, 2016. p. 13–28.

23 a 27 de agosto de 2021

- LEYEN, U. VON DER. **State of the Union Address by President von der Leyen**. Text. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_21_4701>. Acesso em: 23 dez. 2021.
- LIU, W.; ZHANG, Y.; XIONG, W. Financing the Belt and Road Initiative. **Eurasian Geography and Economics**, v. 61, n. 2, p. 137–145, 3 mar. 2020.
- LUTTWAK, E. N. From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce. **The National Interest**, n. 20, p. 17–23, 1990.
- MANNERS, I. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 40, n. 2, p. 235–258, jun. 2002.
- MARCONI, M. DE A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Grupo Gen - Atlas, 2017.
- MAZARR, M. J. et al. **Understanding the current international order**. Santa Monica: RAND Corporation, 2016.
- MORSE, J. C.; KEOHANE, R. O. Contested multilateralism. **The Review of International Organizations**, v. 9, n. 4, p. 385–412, dez. 2014.
- ODELL, J. S. 3. Case Study Methods in International Political Economy. Em: SPRINZ, D. F.; WOLINSKY-NAHMIAS, Y. (Eds.). **Models, numbers, and cases: methods for studying international relations**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2004. p. 56–80.
- OECD. The Belt and Road Initiative in the global trade, investment and finance landscape. Em: OECD (Ed.). **OECD Business and Finance Outlook 2018**. OECD Business and Finance Outlook. [s.l.] OECD, 2018. p. 61–101.
- OHASHI, H. The Belt and Road Initiative (BRI) in the context of China's opening-up policy. **Journal of Contemporary East Asia Studies**, v. 7, n. 2, p. 85–103, 3 jul. 2018.
- O'TRAKOUN, J. China's belt and road initiative and regional perceptions of China. **Business Economics**, v. 53, n. 1, p. 17–24, jan. 2018.
- PARDO, R. P. Europe's financial security and Chinese economic statecraft: the case of the Belt and Road Initiative. **Asia Europe Journal**, v. 16, n. 3, p. 237–250, set. 2018.
- PATRICK, S. **The World Order Is Starting to Crack**. **Foreign Policy**, 28 jul. 2018. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2018/07/25/the-world-order-is-starting-to-crack/>>. Acesso em: 29 jan. 2022
- PECEQUILO, C. S.; CARMO, C. A. DO. A China, o Sistema Internacional e o Sul: Ascensão Pacífica? / China, the International System and the South: peaceful rise? **Brazilian Journal of International Relations**, v. 3, n. 1, p. 31–69, 24 abr. 2014.
- PLAGEMANN, J.; DATTA, S.; CHU, S. The paradox of competing connectivity strategies in Asia. **Third World Quarterly**, v. 42, n. 10, p. 2265–2281, 3 out. 2021.
- REUTERS. **China-Silkroad/C**. Image. Disponível em: <<https://pictures.reuters.com/archive/CHINA-SILKROAD--C-ET1ED5A1MD43P.html>>. Acesso em: 30 jan. 2022.

23 a 27 de agosto de 2021

RHEENEN, M. VAN. The Belt and Road Initiative: Benevolent Global Development or Debt Trap? Em: BOELE VAN HENSBROEK (Ed.). **Essays in development studies II**. [s.l.: s.n.]. p. 25–33.

ROMANA, H. B. Da Cultura Estratégica: Uma Abordagem Sistêmica e Interdisciplinar. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 22, n. 1, p. 13–32, 30 abr. 2016.

RPC. **President Xi Jinping Delivers Important Speech and Proposes to Build a Silk Road Economic Belt with Central Asian Countries**. Disponível em:

<<https://www.mfa.gov.cn/ce/cgjuba//eng/snfyw/t1076334.htm>>. Acesso em: 7 dez. 2021.

RPC. **Building the Belt and Road: Concept, Practice and China's Contribution**. [s.l.: s.n.].

RPC. **Action Plan on Standards to Build the Belt and Road Initiative**. Disponível em:

<http://www.sac.gov.cn/sacen/Features/201803/t20180327_342070.htm>.

SHEPARD, W. **How China's Belt And Road Became A "Global Trail Of Trouble"**.

Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/wadeshepard/2020/01/29/how-chinas-belt-and-road-became-a-global-trail-of-trouble/>>. Acesso em: 25 jun. 2022.

STRANGE, S. **States and markets**. New edition ed. London ; New York: Bloomsbury Academic, 2015.

STUENKEL, O. **O mundo pós-ocidental: potências emergentes e a nova ordem global**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

TAGLIAPETRA, S. **The Global Gateway: a real step towards a stronger Europe in the world? Bruegel**, 7 dez. 2021. Disponível em: <<https://www.bruegel.org/2021/12/the-global-gateway-a-real-step-towards-a-stronger-europe-in-the-world/>>. Acesso em: 22 jun. 2022

TRITTO, A.; CAMBA, A. **The Belt and Road: The Good, the Bad, and the Mixed**.

Disponível em: <<https://thediplomat.com/2019/04/the-belt-and-road-the-good-the-bad-and-the-mixed/>>. Acesso em: 25 jun. 2022.

VENZON, C. **China uses banana diplomacy in Philippines to edge out Japan**. Disponível em: <<https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/China-uses-banana-diplomacy-in-Philippines-to-edge-out-Japan>>. Acesso em: 29 jan. 2022.

WALTZ, K. N. **Theory of international politics**. 1. ed. Massachusetts: Addison-Wesley, 1979.

WANG, L. Sea lanes and Chinese national energy security. **Journal of Coastal Research**, n. 73 (10073), p. 572–576, 2015.

WATANABE, S. **China's COSCO raises stake in top Greek port Piraeus to 67%**.

Disponível em: <<https://asia.nikkei.com/Business/Transportation/China-s-COSCO-raises-stake-in-top-Greek-port-Piraeus-to-67>>. Acesso em: 21 dez. 2021.

WORLD BANK. **Belt and Road Economics: Opportunities and Risks of Transport Corridors**. [s.l.] Washington, DC: World Bank, 2019.

YELLINEK, R. **Opinion – The Impact of China's Belt and Road Initiative on Central Asia and the South Caucasus**. **E-International Relations**, 14 fev. 2020. Disponível em:

<<https://www.e-ir.info/2020/02/14/opinion-the-impact-of-chinas-belt-and-road-initiative-on-central-asia-and-the-south-caucasus/>>. Acesso em: 25 jun. 2022

YIN, R. K. **Case study research and applications: design and methods**. Sixth edition ed. Los Angeles: SAGE, 2018.

ZIROMWATELA, R.; CHANGFENG, Z. Africa in China's 'One Belt, One Road' Initiative: A Critical Analysis. **IOSR Journal Of Humanities And Social Science**, v. 21, n. 2, p. 10–21, 2016.

O MARXISMO NA TEORIA MARXISTA DA DEPENDÊNCIA E NAS ANÁLISE DE SISTEMA-MUNDO

Gustavo Gatto Gomes¹⁸

Resumo: A teoria da dependência (principalmente em sua versão marxista, representada por autores como Ruy Mauro Marini e Vânia Bambirra) e as análises de sistema-mundo (cujos principais expoentes são Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi) são duas abordagens que têm em comum diversos aspectos. Dentre estes, pode-se destacar que ambas são em alguma medida tentativas de análise que compreendem o capitalismo como um sistema mundial dividido em países centrais e periféricos (logo, onde o subdesenvolvimento não é uma anomalia, mas inerente ao capitalismo). Em realidade, as análises de sistema-mundo, confessadamente, tiveram o debate sobre a dependência como um daqueles que moldou a perspectiva. Logo, é de se esperar que esta adote diversos aspectos da teoria da dependência. As similitudes e diferenças entre ambas abordagens já levaram a inúmeras discussões acerca da compatibilidade ou incompatibilidade entre elas, ou se as análises de sistema-mundo apresentariam alguma evolução teórica em relação à teoria da dependência. Tendo em vista estes debates, o presente artigo defende que, em que pese eventuais semelhanças, a teoria marxista da dependência e as análises de sistema-mundo são abordagens distintas, devido basicamente à forma como ambas se apropriam de Marx (e dos marxistas). Apesar da abordagem tida como pouco ortodoxa dos autores dependentistas, esta se pretende como uma análise marxista, ao passo que as análises de sistema-mundo, apesar de também se apropriarem de ideias de Marx, não, absorvendo influências também de autores não marxistas, sobretudo Fernand Braudel. O objetivo deste artigo, portanto, é comparar as formas como o pensamento marxiano/marxista é apropriado em ambas abordagens, podendo assim iluminar uma das principais fontes de divergência entre elas.

Palavras-chaves: Teoria Marxista da Dependência; Análise de Sistema-mundo, Marxismo

Introdução

A conjuntura que se inicia com o fim da Segunda Guerra Mundial (descolonização e surgimento de novos Estados a partir de movimentos de libertação nacional; Guerra Fria e disputa em torno da melhor estratégia/conceito de desenvolvimento; surgimento de um bloco de países “Não-Alinhados” buscando maior autonomia) propiciou o surgimento de uma série de “teorias do desenvolvimento” (SANTOS, 2000), que teriam como característica geral

¹⁸ Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Ciências Sociais pela FFC-UNESP/Marília. Bacharel em Relações Internacionais pela UNESP/Marília.

23 a 27 de agosto de 2021

[...] conceber o desenvolvimento como a adoção de normas de comportamento, atitudes e valores identificados com a racionalidade econômica moderna, caracterizada pela busca da produtividade máxima, a geração de poupança e a criação de investimentos que levassem à acumulação permanente da riqueza dos indivíduos e, em consequência, de cada sociedade nacional (SANTOS, 2000, p. 15-16).

“Etapas do Desenvolvimento Econômico” de Rostow (1971) é provavelmente a melhor representação destas teorias, marcadas pelo etapismo e identificação da modernização ao desenvolvimento capitalista.

Na América Latina, os desenvolvimentos intelectuais relacionaram-se a estas preocupações das ciências sociais. No contexto de discussões sobre desenvolvimento/subdesenvolvimento surgem aqui as teorias (ou interpretações) da dependência, em suas diversas formas. As teorias da dependência debatiam também com os partidos comunistas e as teses da “semifeudalidade”, que significavam aceitar a ideia de que não houvera desenvolvimento capitalista na América Latina, levando à estratégia de aliança com as burguesias nacionais progressistas. A crise na década de 1960, que culminou em uma série de golpes militares no continente, teriam explicitado, de acordo com os autores dependentistas, a impossibilidade de tal estratégia, as falhas na interpretação dogmática dos partidos comunistas (BAMBIRRA, 1978).

Por outro lado, a teoria da dependência confrontava as teses da CEPAL¹⁹, que propunham um caminho desenvolvimentista que implicava também a ideia presente nas teorias do desenvolvimento de que, adotadas as políticas adequadas, retirados os entraves para o desenvolvimento dentro de cada sociedade, este era possível. Em outras palavras, os teóricos da dependência, com distintos enfoques teórico-metodológicos, questionavam a possibilidade do desenvolvimento nacional autônomo.

Sobre estas críticas, deve-se ter em conta que o pensamento cepalino se apresentava de forma muito mais complexo e crítico que a teoria do desenvolvimento de Rostow. Surgiram no âmbito do pensamento cepalino críticas às teorias liberais de comércio internacional,

¹⁹ Bambirra (1978, p. 17) assim sintetiza o pensamento cepalino: “*El supuesto de un ‘modelo’ de desarrollo calcado de los países desarrollados hacia el cual América Latina debería encaminarse; para eso era necesario - y se creía posible - eliminar los obstáculos sociopolíticos y culturales al desarrollo que estaban incrustados en las llamadas “sociedades tradicionales” a través de la utilización racional de los recursos nacionales por medio de un planeamiento racional; como condición de ello era necesaria la movilización y organización de la voluntad nacional para la política de desarrollo. El supuesto básico de que el desarrollo interesa a todos (sin preguntar por cierto qué tipo de desarrollo interesa a cada clase) daba la premisa clave para una ideología del desarrollo. Esa ideología ya venía siendo promovida en América Latina a través de las mejores expresiones del nacionalismo populista.*”

pautadas na ideia de vantagens comparativas: Raúl Prebisch desenvolvia uma explicação sobre as desigualdades internacionais na qual há uma clivagem centro-periferia, onde os países centrais, produtores e exportadores de manufatura, teriam historicamente termos de troca mais favoráveis que os periféricos, exportadores de bens primários. Por um lado, isto representava um passo no desafio à caracterização do subdesenvolvimento como resultante (apenas) das sociedades subdesenvolvidas; por outro, levou à identificação do desenvolvimento como industrialização e à proposta de estratégias nacionalistas/desenvolvimentistas, criticadas tanto pelos teóricos da dependência²⁰ quanto nas análises de sistema-mundo (ASM).

Assim, a partir de um conjunto de críticas às teorias do desenvolvimento, as teorias da dependência concebiam o capitalismo como um sistema internacionalmente desigual, em que o subdesenvolvimento não era fase que antecedia o desenvolvimento, mas parte integrante e necessária do capitalismo como sistema global. Então o título quase autoexplicativo de um dos textos de Günder Frank (1966): “o desenvolvimento do subdesenvolvimento”. Esta leitura, ademais, rompia ao menos parcialmente com as análises que colocavam os Estados-nação individualmente considerados em seu centro.

Esta breve descrição serve para identificar algumas características das teorias da dependência e, o que interessa para os objetivos deste artigo, as aproximações com as ASM, que nascem inspiradas por este debate e compartilham, grosso modo, das críticas às teorias do desenvolvimento/modernização.

Entretanto, há divergências entre ambas abordagens. Tais aproximações e distanciamentos levaram a inúmeras discussões acerca da compatibilidade ou não entre elas. O presente artigo pretende contrastar a teoria da dependência em sua versão marxista – a Teoria Marxista da Dependência (TMD) – às ASM, comparando a apropriação do pensamento marxiano/marxista em ambas. Como pretendemos demonstrar, daí surgem boa parte das divergências. O argumento é que as ASM incorporam o marxismo de forma muito mais heterodoxa, e tem também em autores não marxistas – sobretudo Fernand Braudel – algumas de suas principais referências.

O artigo se divide em duas seções, além desta introdução e das considerações finais: uma que trata da TMD e outra que trata da influência marxista na ASM. Necessário esclarecer

²⁰ A interpretação e críticas realizadas pelos teóricos da dependência aos desenvolvimentistas foi, por sua vez, também alvo de críticas. Para uma crítica à crítica dos dependentistas, ver Bresser-Pereira (2010).

que, ao nos referirmos à ASM, nos referimos especificamente àquela vertente que Martins (2021) classifica como “braudeliana”²¹.

Elucida-se que este artigo não pretende avaliar qual a leitura mais apropriada de Marx, muito menos encerrar os debates entre ambas abordagens. Os objetivos são bem mais modestos.

1. A Teoria Marxista da Dependência (TMD)

A Teoria da Dependência é heterogênea. Martins e Valencia (2001) distinguem duas vertentes: uma weberiana, que assimila o marxismo de forma subordinada, associada à Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto; e outra marxista, representada por autores como Ruy Mauro Marini, Vânia Bambirra e Theotonio dos Santos. Enquanto na primeira entendia-se possível um desenvolvimento associado, dependente, na segunda apenas o socialismo poderia ser de fato alternativa à dependência. É esta última vertente, que se pretende e assume marxista, o foco desta análise.

Nesta seção, serão explicitados alguns dos principais conceitos de inspiração marxista da TMD, para em seguida discutir os próprios conceitos de dependência e uma crítica da perspectiva da ASM.

A TMD parte da teoria do imperialismo, adotando a premissa de que houve uma passagem do capitalismo competitivo ao capitalismo monopólico ao final do século XIX. Santos (2011, p. 51-2) deixa explícitas suas referências ao constatar que esta transformação “*fue descrita por varios autores marxistas como Bujarin, Lenin, Rosa Luxemburgo y sobre todo Hilferding y algunos no marxistas, como Hobson*”. Esclarece também que usa “monopólico” de acordo com o conceito de Lenin:

[...] *que supone en realidad una situación oligopólica donde se establece una competencia entre monopolios, distinta de la competencia entre pequeños productores privados. En este caso la competencia no solo asume proporciones*

²¹ Carlos Eduardo Martins é exemplo de tentativas de uma aproximação/fusão entre a TMD e a ASM, buscando considerar uma “vertente marxista” da ASM, na qual se encontram autores como Samir Amin e Theotonio dos Santos. A maioria dos autores que se identificam com a perspectiva dos sistemas-mundo, entretanto, o fazem considerando sobretudo as contribuições de Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi (além do próprio Fernand Braudel). Assim, este artigo opta, ao se referir às ASM, por se referir apenas às contribuições “braudelianas”, o que facilita a comparação.

23 a 27 de agosto de 2021

gigantescas (luchas por países, regiones, etc.) sino también una forma más organizada, pero mucho más violenta (de las peleas entre gánsteres y comerciantes pasamos a las guerras mundiales) (SANTOS, 2011, p. 52).

Entretanto, as análises clássicas do imperialismo seriam limitadas, pois não focaram a questão a partir do ponto de vista dos países dependentes. Então a necessidade de uma teoria da dependência, que se situa no quadro geral da teoria do imperialismo, mas tem sua realidade própria, específica, que é parte do processo global ao mesmo tempo em que atua sobre ele. Assim como o estudo do desenvolvimento capitalista nos centros hegemônicos originou as teorias do colonialismo e imperialismo, o estudo do desenvolvimento dos países latino-americanos, subdesenvolvidos, daria origem à teoria da dependência, ampliando e reformulando a teoria do imperialismo (SANTOS, 2011).

Nestes marcos da teoria do imperialismo, Theotonio dos Santos e também Marini (2017) e Bambirra (2019) adotam uma periodização que em linhas gerais pode ser assim dividida: a) a revolução industrial na Europa e os processos de independência na América Latina, quando os novos países passam a se integrar mais ativamente na divisão internacional do trabalho, basicamente exportando alimentos e matérias-primas e importando bens de consumo não duráveis; b) a partir de finais do século XIX, novas potências como Alemanha e EUA passam a se projetar para o exterior; desenvolve-se a indústria pesada nos países centrais; ocorre maior concentração/monopolização das unidades produtivas e, conseqüente busca de aplicação dos capitais acumulados no centro no exterior (destaque para América Latina), em busca de capturar mais-valia produzida nestes países subdesenvolvidos. É o período de consolidação do imperialismo como forma dominante de capitalismo internacional, marcado por guerras e crises que permitiram a alguns países latino-americanos desenvolver uma indústria de bens de consumo, voltada ao mercado interno; c) período pós-guerra, de consolidação da hegemonia dos Estados Unidos e do capitalismo monopólico/imperialista; caracteriza um “novo caráter da dependência”, no qual os países latino-americanos passam por um processo de industrialização que “[...] opera dentro dos marcos do processo de integração capitalista mundial, sob o domínio do capital monopólico” (SANTOS, 2018, p.38): os países que já tinham uma base industrial passam por uma desnacionalização, os países que ainda não a tinham desenvolvem um setor industrial, mas sob controle do capital estrangeiro (BAMBIRRA, 2019).

Dá se originam as críticas à teoria do desenvolvimento. Desenvolvera-se em alguns países latino-americanos, como o Brasil, uma burguesia industrial ligada ao mercado interno,

23 a 27 de agosto de 2021

que havia em alguma medida se imposto enquanto classe dominante. Mas as oligarquias/burguesias agroexportadoras não morreram. As burguesias industriais necessitavam, para prosseguir a industrialização, dos recursos gerados no setor primário exportador. Assim, se gera uma relação que, apesar das tensões, era também de cooperação entre ambas “burguesias”, o que explica a dificuldade de uma reforma agrária no Brasil, mesmo que parecesse ser de interesse da burguesia industrial, por ampliar o mercado interno. Quando se encerra a primeira fase da substituição de importações, na impossibilidade de aumentar o mercado interno, e fazendo-se necessário desenvolver uma indústria pesada, as tensões entre a burguesia industrial e seus sócios se acirram, uma vez que a necessidade de recursos para novas importações de bens de capital implicava maior transferência do setor agroexportador para o industrial e medidas que restringiam as importações, que se chocavam com os interesses externos (MARINI, 2017).

As burguesias industriais tentaram apelar às massas urbanas para se sobrepor. Mas fracassaram, devido “à impossibilidade da indústria se sobrepor ao condicionamento que o setor externo lhe impunha desde seus primeiros passos” (MARINI, 2017, p. 60). Com o aumento da oligopolização a nível mundial e maior pressão nas economias centrais por investimentos no exterior e exportação de bens de capital ainda não amortizados, as burguesias industriais locais acabam por renunciar a uma política de desenvolvimento autônomo, e se integram agora diretamente ao capital estrangeiro, associadas a ele.

Aparece então o conceito de “superexploração”, desenvolvido por Marini, mas utilizado também pelos demais autores da TMD. Marini o utiliza primeiro aplicando a casos mais concretos, partindo da explicação histórica. Posteriormente, em “Dialética da Dependência”, o formula em termos mais teóricos e abstratos, partindo do conceito de exploração em Marx. A superexploração constituiria o “princípio fundamental da economia subdesenvolvida” (MARINI, 2017, p. 52), presente em todas as fases²². Até o início do século

²² Posteriormente, Marini (2011, p. 148) esclarecerá que o uso “de categorias que se referem à apropriação do trabalho excedente no marco de relações capitalistas de produção não implica o suposto de que a economia exportadora latino-americana se baseia já na produção capitalista”. Aqui, portanto, deixa explícita a ambiguidade em que, se por um lado considera que a história da América Latina não pode ser desvinculada da história do desenvolvimento do capitalismo, por outro, procurando aplicar a ortodoxia marxista, considera capitalismo um modo de produção, em que a apropriação dos excedentes se dá pelas formas típicas de extração de mais-valia, que se configurarão de fato na Revolução Industrial e com a expansão do assalariamento. Marini justifica esta ambiguidade alegando que “não é a rigor necessário que exista troca desigual para que comecem a operar os mecanismos de extração de mais-valia mencionados; o simples fato da vinculação ao mercado mundial, e a conversão consequente de valores de troca que isso acarreta, tem como resultado imediato desatar um afã por

XIX, as economias latino-americanas eram agroexportadoras e tinham parte da mais-valia aqui produzida drenada para as economias centrais, através de diversas práticas (estrutura de preços no mercado mundial, práticas financeiras impostas pelas economias centrais, ação direta de investidores na produção). As classes dominantes locais ressarciriam esta perda de mais-valia através da superexploração de trabalhadores agrícolas ou mineiros. Posteriormente, frente ao fracasso do projeto das burguesias industriais, a ruptura da breve aliança com as classes trabalhadoras e a associação ao capital externo levou à intensificação da superexploração do trabalho (MARINI, 2017).

Em termos teóricos, a superexploração é a reação da burguesia da economia dependente à mais-valia que não pode evitar perder no nível das relações de mercado (internacionais), compensando tal perda no plano da produção interna (MARINI, 2011). Diferente do que ocorre no centro, onde há desenvolvimento da capacidade produtiva, nos países dependentes se configuraria um “modo de produção fundado exclusivamente na maior exploração do trabalhador” (MARINI, 2011, p. 149).

A superexploração pode se apresentar de três formas: aumento da intensidade do trabalho (aumento da mais-valia através da maior exploração do trabalhador); o prolongamento das jornadas de trabalho (forma clássica de aumento da mais-valia); e na redução do consumo do operário para além do limite normal (expropriação de parte do trabalho necessário à reprodução da força de trabalho). Em todos estes mecanismos

[...] são negadas ao trabalhador as condições necessárias para repor o desgaste de sua força de trabalho: nos dois primeiros casos, porque lhe é obrigado um dispêndio de força de trabalho superior ao que deveria proporcionar normalmente, provocando assim seu esgotamento prematuro; no último, porque lhe é retirada inclusive a possibilidade de consumo do estritamente indispensável para conservar sua força de trabalho em estado normal (MARINI, 2011, p. 149-150).

Ou seja, a superexploração significa “[...] que o trabalho é remunerado abaixo de seu valor” (MARINI, 2011, p. 150). Trata-se de um conceito polêmico dentro do marxismo, que não deixaria claro como se vincularia à teoria do valor marxiana, apesar de partir dela²³.

Outro conceito caro à TMD é subimperialismo. A integração da burguesia industrial brasileira (melhor exemplo de subimperialismo) ao imperialismo, associada ao capital estadunidense, teria implicado na intensificação da superexploração. Conseqüentemente, em

lucro que se torna tanto mais desenfreado quanto mais atrasado é o modo de produção existente” (MARINI, 2011, p. 148).

²³ Sobre a relação da “superexploração” com a teoria do valor de Marx, ver Franklin (2019).

menor remuneração da força de trabalho e na impossibilidade de ampliar o mercado interno, ao restringir o consumo. A aliança com as oligarquias rurais impedia reformas agrárias que poderiam ampliar os mercados internos. Restava a esta burguesia lançar-se aos mercados consumidores externos já estabelecidos, geralmente de países latino-americanos, procurando compensar a impossibilidade de aumentar os mercados internos. Tal expansão, entretanto, é feita associada ao capital externo, de forma que a expansão brasileira aparece como extensão indireta do imperialismo dos EUA. Logo, como subimperialismo (MARINI, 2017).

O subimperialismo também reforça a superexploração da força de trabalho, fundamental para dar a competitividade necessária para possibilitar a expansão a mercados externos. O emprego do capital de origem externa, poupador de mão-de-obra alimenta este processo, aumentando o desemprego (MARINI, 2017).

Estas contradições – aumento da capacidade produtiva simultânea à pauperização e consequente estrangulamento do mercado consumidor - seriam típicas do capitalismo, não apenas das economias latino-americanas. Nos países centrais, entretanto, há duas formas de combater esta tendência: o ajuste do controle tecnológico às próprias condições e a expansão para mercados externos. Para países dependentes como o Brasil, entretanto, a primeira opção não está disponível, pois as tecnologias estão sob domínio externo. Resta a segunda opção, que ocorre, porém, subordinada à lógica do imperialismo e impossibilita que, como nos países imperialistas, tal espoliação externa se converta em aumento dos níveis de vida internos. O subimperialismo, ao contrário, por ser pautado na superexploração, deteriora as condições internas (MARINI, 2017).

Consideremos, por fim, o conceito de dependência. Ele aparece ao menos de duas formas. A primeira, desenvolvida inicialmente por Theotonio dos Santos é:

a) Em primeiro lugar, devemos caracterizar a dependência como uma *situação condicionante*. A dependência é uma situação na qual certo grupo de países tem sua economia condicionada pelo desenvolvimento e expansão de outra economia à qual se encontra submetida. [...]

Uma situação condicionante determina os limites e possibilidades de ação e comportamento dos homens. [...]

b) Deste ponto podemos chegar a nossa segunda conclusão geral introdutória: a dependência condiciona uma certa estrutura interna que a redefine em função das possibilidades estruturais das diferentes economias nacionais (Theotonio dos Santos *apud* BAMBIRRA, 2019, p. 38).

Esta conceituação de dependência aparece no contexto de crítica à CEPAL e à concepção de dependência como fenômeno externo e coercitivo. Aqui, diferentemente, se

23 a 27 de agosto de 2021

reconhece a influência de fatores externos, e a situação internacional é tomada como condição geral. A forma como ela afetará cada país, entretanto, deve ser analisada caso a caso, pois depende de seus componentes internos. Por outro lado, os resultados não são apenas efeitos do capitalismo, mas parte integrante e determinante deste.

Este é um conceito mais genérico, que permite sua utilização tanto pela vertente marxista – é através dele que Bambirra (2019) desenvolve sua análise – quanto pelas “não marxistas” da dependência.

Posteriormente, Marini formula outro conceito de dependência, no qual, em crítica à Günder Frank, distingue as situações coloniais daquelas de dependência. Apenas com a revolução industrial na Inglaterra e com os processos de independência na América Latina, os países latino-americanos se tornam dependentes:

Em outros termos, é a partir de então que se configura a dependência, entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência (MARINI, 2011, p. 134-135).

Aqui, o caráter marxista da análise fica mais evidente. Convém, para esclarecer este argumento, expor algumas das divergências em relação às ASM.

Resumidamente, Vieira (2004) critica o conceito de dependência em “Dialética da Dependência” devido a que, supostamente, Marini não tem clara a unidade de análise adotada. Se por momentos pretende analisar o capitalismo, em outros toma a América Latina (entendida como um agregado de Estados-nação) como unidade de análise. Acaba com isto equivalendo os Estados-nação (unidade política) às economias nacionais, o que o leva a, no fim, desdenhar o “período colonial”, apesar de aceitar a ideia de que a história da América Latina deveria ser entendida a partir da evolução do capitalismo mundial.

Como resultado disso

A dependência não é, pois, uma relação entre unidades econômicas, e sim entre unidades políticas, as nações. A rigor, as nações não estabelecem relações econômicas e sim políticas. As transações econômicas e financeiras são realizadas por proprietários privados – capitalistas e trabalhadores – que estão localizados nos limites espaciais ou territoriais de uma nação ou de um país (VIEIRA, 2004, p. 14)

Embora reconhecesse que a América Latina estivesse desde sua criação articulada à economia mundial, não a considerava parte desta. Ao invés disso, Marini teria adotado

23 a 27 de agosto de 2021

(conscientemente ou não) a América Latina ou “economia latino-americana” como unidade de análise. Isso dificultaria enxergar as formas como os subsistemas econômicos e políticos se inter-relacionam no capitalismo enquanto sistema que ultrapassa as fronteiras nacionais

Neste caso, por que Marini diz que a dependência é um fenômeno que diz respeito às relações entre as nações? [...] Parece-nos que ele não estabelece com clareza as diferenças entre economia e nação. Não percebe (ou se faz não admite) o funcionamento de um só sistema econômico, neste caso a economia-mundo, que não conhece divisões territoriais e que convive com um sistema de múltiplos estados territorialmente delimitados. A existência destas unidades políticas autônomas levou-o a pensar que também existiriam economias nacionais cujos limites corresponderiam aos estados nacionais” (VIEIRA, 2004, p. 15-16).

Não discutiremos aqui quão acuradas são estas críticas, às quais os adeptos da TMD provavelmente responderiam mais ou menos nos termos com os quais Bamberger (1978, p. 53-55) contestou as acusações de Augustín Cueva, de que a teoria da dependência assumiria um tom marcadamente nacionalista e perderia de vista a luta de classes; ou a outra “anticrítica” de Bamberger, de que os críticos tendiam ao não considerar as obras de seus autores como um todo. Seja como for, as críticas de Vieira evidenciam as implicações de um marxismo mais “ortodoxo” na TMD de Marini.

Marini prescinde do período colonial porque dá grande importância à indústria como articuladora da divisão internacional do trabalho²⁴, “[...] consequência da adoção do método de Marx, para quem o modo de produção especificamente capitalista se inicia com o capitalismo industrial” (VIEIRA, 2004, p. 14). Outra evidência que apontaria para essa interpretação de Marx feita por Marini seria a citação ao Manifesto Comunista feita em uma nota de rodapé: “A grande indústria criou um mercado mundial já preparado pela descoberta da América” (MARX e ENGELS apud MARINI, 2011, p. 136).

Marini procurou formular uma *teoria* da economia dependente:

²⁴ “Somente no curso do século 19, e especificamente depois de 1840, sua articulação com essa economia mundial se realiza plenamente. Isto se explica se considerarmos que é com o surgimento da grande indústria que se estabelece com bases sólidas a divisão internacional do trabalho” (MARINI, 2011, p. 135-136). Em “Subdesenvolvimento e Revolução”, já ficava evidente como Marini, seguindo esta tradição marxista, dava importância ao surgimento do “capitalismo industrial”: “No decorrer dos três primeiros quartos do século XIX, e concomitantemente à afirmação definitiva do capitalismo industrial na Europa – principalmente na Inglaterra -, a região latino-americana é chamada a uma participação mais ativa no mercado mundial” (MARINI, 2017, p. 48-49). Nas ASM, questiona-se tal “falta de participação ativa” no mercado mundial, ao analisar os vínculos das economias coloniais com o restante da economia-mundo através de produtos como a cana-de-açúcar (VIEIRA, 2014).

23 a 27 de agosto de 2021

Ainda que faça referência à nação, o que ele [Marini] busca é descobrir as leis que regem a economia dependente, o que poderia, ou melhor, deveria ser conseguido – como fez Marx em *O Capital* – sem recorrer a qualquer determinação não-econômica, como é o caso do Estado, comumente considerado um ente político cuja atuação no “sistema econômico” não é teoricamente necessária (VIEIRA, 2004, p. 15).

Seguindo os passos de Marx em “*O Capital*”, em “*Dialética da Dependência*” Marini priorizaria aspectos econômicos²⁵, e tentaria isolar demais variáveis explicativas, políticas, culturais, dentre outras. Com isso subestimou o papel da força (e do período colonial) na acumulação de capital²⁶ (VIEIRA, 2004). A explicação das trocas desiguais fundamentada em termos marxianos como transferência de mais-valia, afinal, exigia a existência da forma de circulação criada com o capitalismo industrial descrito por Marx. O comprometimento em analisar a América Latina a partir da teoria do valor marxiana, portanto, seria um impeditivo metodológico para que Marini efetivamente considerasse o período colonial e os fatores não econômicos (VIEIRA, 2004).

2. As Análises de Sistemas-Mundo

As ASM tiveram uma de suas origens no debate que originou a teoria da dependência, retirando daí os conceitos de centro e periferia sugerido por Prebisch (acrescidos do de semiperiferia), ao mesmo tempo adotando uma postura crítica em relação às teorias da modernização/desenvolvimento que aproximam as ASM das teorias da dependência. Porém, Wallerstein (2004) elenca mais três debates ocorridos nos anos 1950/1960 que influenciaram

²⁵ Bambirra, criticando a caracterização de “corrente sociológica” feita por Augustín Cueva à Teoria da Dependência, dá resposta que pode servir tanto como crítica como confirmação desta afirmação de que há predomínio do econômico: “*Es cierto que muchos han realizado análisis fundamentalmente sociológicos. Pero también es cierto que los análisis económicos han preponderado. Si no fuera así sería un verdadero disparate la crítica que muchos hacen de economicismo. ¿Es que los sociólogos se metieron indebidamente a hacer análisis económicos? Resulta que para los marxistas la ciencia social no tiene compartimentos cerrados con sus respectivos rótulos en las puertas que dicen: Economía, Sociología, “Historia”, etcétera.*” (BAMBIRRA, 1978, p. 43). Na sequência, entretanto, acaba corroborando a hipótese de preponderância econômica: “*El análisis de clases es, en primer lugar, un análisis de la estructura económica [...]: un análisis de la estructura y desarrollo de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción*” (BAMBIRRA, 1978, p. 43-44).

²⁶ Tal afirmação fundamenta-se neste trecho: “Tampouco seria possível interpretar o fenômeno se nos limitássemos a constatar empiricamente que as leis mercantis têm sido falseadas no plano internacional, graças à pressão diplomática e militar por parte das nações industriais. Esse raciocínio, ainda que se apoie em fatos reais, inverte a ordem dos fatores e não vê que a utilização de recursos extraeconômicos é derivada precisamente do fato de existir por trás uma base econômica que a torna possível. [...] Não é porque foram cometidos abusos contra as nações não industriais que estas se tornaram economicamente débeis, é porque eram débeis que se abusou delas” (MARINI, 2011, p. 143).

no surgimento das ASM. O segundo foi o de “modo de produção asiático”, categoria marxiana escanteada durante o stalinismo. O terceiro, o debate sobre a transição do feudalismo ao capitalismo, feito principalmente por economistas e historiadores marxistas do mundo anglo-saxão, sendo Maurice Dobb e Paul Sweezy os dois principais “antagonistas”. O quarto foi a crítica dos *Annales* à historiografia tradicional e a proposição de uma “história total”, que integrasse todas as áreas sociais. Este último, em específico, é de extrema importância para compreender as ASM como, mais que uma contraposição às teorias do desenvolvimento, uma crítica à divisão ocorrida nas ciências sociais em diversas disciplinas supostamente independentes.

É perceptível que, dos quatro debates que Wallerstein considera originadores da perspectiva, os três primeiros, se não foram exclusivamente entre marxistas, tiveram importante presença destes. Isso indica a aproximação de Wallerstein com o marxismo. Por outro lado, todos estes debates significavam também o rompimento com concepções “ortodoxas” de marxismo. Wallerstein provavelmente pouco se importava se o consideravam marxista²⁷. Nesta seção buscaremos, primeiramente, expor como Wallerstein incorporava algumas teses marxistas de forma pouco “ortodoxa”. Seguidamente, apresentaremos as características das ASM de origem não marxista, e analisaremos como algumas premissas adotadas impossibilitam a adoção de uma abordagem marxista mais ortodoxa.

Ajuda a compreender a interpretação que Wallerstein faz de Marx seu artigo “Marx e o Subdesenvolvimento”, presente na coletânea “Impensar as Ciências Sociais”. Wallerstein sugere que “nenhum pensador, por mais arguto, pode algum dia dizer coisas de uma maneira que as mantenha corretas 100 anos depois” (WALLERSTEIN, 2006, p.177), afinal, são pessoas de seu tempo. Marx não era diferente, e tinha suas ambiguidades e paradoxos. Portanto, não se pode falar de um “verdadeiro Marx”.

²⁷ Uma citação demonstra este ponto e indica a “flexibilidade” com que Wallerstein incorpora o marxismo: “[Marx] foi uma figura monumental na história intelectual e política moderna. [...] Contudo, devemos levar a sério o fato de ele ter dito que não era marxista [...]. Ele sabia – e muitos de seus autoproclamados discípulos freqüentemente não sabem – que era um homem do século XIX e que sua visão estava inevitavelmente circunscrita pela realidade social de sua época. Sabia, como muitos não sabem, que uma construção teórica só é compreensível quando observada em relação à construção alternativa com a qual se confronta, implícita ou explicitamente; ela é inteiramente irrelevante quando comparada a construções sobre outros problemas, baseadas em outras premissas. Sabia, como muitos não sabem, que seu trabalho continha uma tensão entre a descrição do capitalismo como um sistema ideal (que nunca existiu de fato na história) e a análise da realidade concreta do dia-a-dia do mundo capitalista. Usemos, pois, seus escritos da única maneira sensata, tratando-o como um camarada de lutas que sabia tanto quanto ele sabia” (WALLERSTEIN, 2001, p. 10-11)

23 a 27 de agosto de 2021

Wallerstein (2006) considera que os marxistas extraíram em geral três mensagens de Marx: i) centralidade do proletariado nos processos econômicos (só ele poderia produzir mais-valia) e políticos (a importância do proletariado nas revoluções e superação do capitalismo); ii) a prioridade dos países mais “avançados”, o que implicava considerar o capitalismo progresso em relação às organizações sociais anteriores e, conseqüentemente, o eurocentrismo como não apenas legítimo, mas obrigatório; iii) a importância econômica da distinção entre capital mercantil e industrial – que teria configurado uma seqüência histórica, o que levava a considerar também que apenas onde o capital industrial é dominante a mais-valia é extraída e, portanto, há capitalismo.

Enquanto seria de fato possível extrair tais conclusões da obra de Marx, outros trechos de sua obra sugeririam cautela quanto à adoção destas premissas. Não há espaço neste artigo para expor em detalhes tais trechos considerados por Wallerstein (2006). Basta dizer que se este autor, fundador das ASM, for de alguma forma considerado marxista, é certamente um tipo de marxismo crítico a estas três “mensagens”. Assim, Wallerstein, não se prende ao “capitalismo industrial” e assalariamento como formas puras de capitalismo²⁸; nem encara o capitalismo como progresso; ou acredita “que, num mundo capitalista, a esfera de produção exhibe algum tipo de peculiaridade ontológica e primazia com respeito à esfera da circulação” (WALLERSTEIN, 2006, p. 186). Também por esses motivos a lei do valor de Marx não aparece nas obras de Wallerstein e outros autores da ASM de forma “rigorosa”²⁹. A oposição de Wallerstein, no geral, é aos marxismos em que o subdesenvolvimento aparece como anomalia ou pré-capitalismo; também aos que restringem os processos capitalistas àqueles que ocorrem (isoladamente) dentro das fronteiras dos Estados³⁰.

²⁸ A própria ideia de considerar “indivíduos” proletários seria problemática, pois os indivíduos geralmente vivem em “unidades domiciliares”. Historicamente, formas não assalariadas, convivendo com assalariadas na mesma unidade domiciliar, teriam tido papel importante para fazer baixar patamares salariais mínimos aceitáveis. Assim, “Um dos impulsos mais importantes à proletarização vem das próprias forças de trabalho mundiais. Elas compreenderam, freqüentemente melhor do que seus autoproclamados porta-vozes, que a exploração é bem maior nas unidades domiciliares semiproletárias do que nas unidades plenamente proletarizadas” (WALLERSTEIN, 2001, p. 34). Ademais, apesar da crescente proletarização, “O que surpreende não é que tenha havido tanta proletarização, mas sim que ela tenha sido tão pequena. Tal sistema social histórico existe há pelo menos quatrocentos anos. Apesar disso, não se pode dizer que a força de trabalho realmente proletarizada na economia-mundo capitalista ultrapasse a metade do total” (WALLERSTEIN, 2001, p. 22).

²⁹ Este uso de conceitos como mais-valia pouco vinculado a uma teoria formal do valor marxiana fica evidente ao notar como “*surplus-value*” aparece no glossário de “World-Systems Analysis”: “*This term has a heavy legacy of controversy and sometimes occult debate. All that is meant in this book is the amount of real profit obtained by a producer, which he may in fact lose as a result of unequal exchange*” (WALLERSTEIN, 2004, p. 97).

³⁰ “Enquanto as idéias de Marx forem consideradas teses que ocorrem primordialmente no âmbito das fronteiras dos Estados e que envolvem primordialmente trabalhadores industriais assalariados urbanos empregados que

23 a 27 de agosto de 2021

Com estas considerações, Wallerstein elenca 6 teses principais de Marx que explicariam bem o desenvolvimento capitalista:

1. A realidade social é um processo de incessantes contradições que só podem ser apreendidas em termos dialéticos.
2. O capitalismo é um processo de acumulação incessante do capital, algo que o distingue de modos pré-capitalistas de produção.
3. O capitalismo como sistema histórico envolve a transformação dos processos produtivos de um modo que os faz criar mais-valor, sendo esta apropriada pelos burgueses a fim de acumular capital.
4. O capitalismo, com o passar do tempo, polariza a organização social da vida de modo que um número cada vez maior de pessoas é agrupado quer como burgueses ou como proletários, e que o proletariado sofre uma pauperização.
5. Num mundo capitalista, o Estado é um instrumento da opressão capitalista; o socialismo envolve o definhamento do Estado.
6. A transição do capitalismo ao socialismo não pode ser evolutiva; só pode ser revolucionária. Acreditar no contrário é utópico no sentido negativo do termo” (WALLERSTEIN, 2006, p. 189).

Haveria ainda uma sétima tese, em que “Marx inequivocamente errou”, de que “[...] o capitalismo representou um progresso sobre o que existia antes e seria inelutavelmente sucedido pela alvorada da sociedade sem classes” (WALLERSTEIN, 2006, p. 195). Wallerstein defende que o capitalismo, para a maior parte da população mundial, representou historicamente regressão moral e material, escamoteada pelo aumento dos padrões de vida a uma parcela relativamente pequena do mundo.

Passemos, agora, à herança não marxista das ASM. É do quarto debate mencionado no início desta seção que surgem os elementos que Wallerstein (2004) considerará centrais às ASM: sistema-mundo como unidade de análise; foco na longa duração; e unidisciplinaridade.

A ideia dos sistemas-mundo como unidades de análise surge diretamente do conceito de economia-mundo, primeiramente formulado por Braudel, em sua crítica às análises históricas centradas em um Estado ou outras unidades de análise muito restritas³¹. Wallerstein dá nova roupagem a este conceito, ao estabelecer um vínculo com as três formas de organização econômica descritas por Karl Polanyi (2012): reciprocidade, redistribuição e mercado. Os sistemas-mundo são definidos por Wallerstein (2004) como sistemas históricos que se apresentaram historicamente sob três formas (correspondentes, respectivamente, à cada uma das formas identificadas por Polanyi): minissistemas, impérios-mundo (unificados

trabalham para burgueses industriais privados, será facilmente demonstrável serem elas falsas, enganosas e irrelevantes – e elas nos levarão a seguir caminhos políticos errôneos” (WALLERSTEIN, 2006, p. 189-190)

³¹ Ver como exemplo a crítica à “história serial” de Pierre Chaunu (BRAUDEL, 2011a).

politicamente) ou economias-mundo (fragmentados politicamente, mas unidos por uma divisão do trabalho, como é o moderno sistema-mundo: uma economia-mundo capitalista).

Deslocar a unidade de análise para o sistema-mundo significa deslocá-la para a unidade mais ampla possível, como observa Vieira (2014, p. 5-6).

Now, once (consciously or unconsciously) chosen, or in other words, once defined, a unit of analysis – individual, family, company, nation-state, or otherwise – will always seem to be endowed with self-determination and own objectives, the first of which is self-preservation and expanded reproduction. However, this does not mean that self-reproduction of the unit in discussion is determined “internally”. Take, for example, someone who sells his or her workforce to a capitalist enterprise. Undoubtedly, his or her motivation is to obtain the income to buy the means of subsistence that he or she needs to survive. However, in pursuing this goal, which is personal, he or she is inserted in the circle of capital accumulation. Without much questioning, we accept that, in order to understand the lifestyle, values, and the potentialities of a worker, we need to study, as did Marx, the logic of capitalist accumulation.[...]

The crucial matter seems to be the choice and definition of the unit of analysis. As stated above, if the scope of the unit of analysis is expanded, we can move from the individual to the family, and then to the class, to the national economy, and to the global society. As long as we can do such expansion and identify relationships that are external to the chosen unit, or even, as long as the reproduction of this unit depends on the exchange with external agents, we are not dealing with a self-determined unit. The movement stops when we come to the larger, encompassing, and self-contained unit, which is the historical system we call the world-economy.

O foco na longa duração se origina da repartição em três temporalidades sugerida por Braudel (2011b): curta, média e longa duração. A curta duração é o tempo dos eventos e acontecimentos, foco da história-narrativa tradicional, que Braudel considerava superficial. A média duração, o tempo da conjuntura, das oscilações cíclicas características da história econômica. A longa duração, o tempo das estruturas, mais lento e de amplitude secular. Tais estruturas são, por vezes, de tão longa duração, que podem parecer a-históricas, mas todas as estruturas são históricas, acabam. Nas ASM, a longa duração é o tempo de duração de determinado sistema histórico: apenas com o foco na longa duração é possível analisar o desenvolvimento de uma estrutura e, eventualmente, as causas de seu definhamento, a partir de sua própria lógica de desenvolvimento.

Já a “unidisciplinaridade” é resultado das críticas à fragmentação ocorrida nas ciências sociais, e do divórcio entre as ciências sociais nomotéticas e a história, ideográfica. As ASM procuram romper estas divisões, fruto do próprio desenvolvimento histórico, ao propor uma ciência social histórica. O que implica dar grande peso à história como parte da análise, e evitar teorias que pretendam descobrir “leis” rígidas e atemporais. Antes, a preocupação na

ASM é a de fazer “história pensada”, é dizer, história analítica, em contraposição à história cronológica.

A relevância de Braudel para as ASM fica evidente ao observar seus elementos principais. Mas há ainda outra influência determinante, no conceito de capitalismo. Nas ASM, capitalismo não é considerado (apenas) um “modo de produção”. A característica essencial do capitalismo é a lógica da acumulação incessante de capital³², que historicamente ocorreu de várias formas. É isto que diferencia o atual sistema histórico dos pré-capitalistas. Aqui, embora haja influência de Marx, a diferenciação de Braudel (1987) entre vida cotidiana (camada econômica em que a produção se perde no autoconsumo), mercado (a camada das trocas) e capitalismo (a camada onde se realizam os lucros extraordinários)³³ é elemento fundamental na recusa da associação do capitalismo a um modo de produção específico e, principalmente, à concorrência. Para Braudel, o capitalismo é caracterizado exatamente pela fuga das leis de mercado, que tendem a reduzir os lucros, através das mais diversas estratégias.

Partindo deste “arquétipo de capitalismo”, os autores identificarão o início desta estrutura histórica capitalista não na revolução industrial inglesa, mas já por volta do século XV. Em todas as descrições, se identificam ciclos em que se intercalam fases de expansão financeira (os maiores lucros se encontram fora da esfera da produção) e material (os maiores lucros se encontram na esfera produtiva). As expansões financeiras indicam o fim de um ciclo e início de outro, quando ocorre também deslocamento geográfico do centro de acumulação. Arrighi apresenta a descrição mais sistemática deste processo, através do conceito de “ciclo sistêmico de acumulação” (CSA), geralmente coincidentes com ciclos hegemônicos. Arrighi (1996) identifica 4 CSAs: um centrado nas cidades-Estado italianas do Norte da Itália (neste caso, não houve também ciclo hegemônico); outro nas Províncias Unidas; seguido pelos ciclos britânico e estadunidense. Os conceitos de CSA e ciclos hegemônicos evidenciam o entrelaçamento de dois subsistemas: um político (simbolizado pelo sistema interestatal) e outro econômico (que se materializa nas cadeias mercantis e na divisão do trabalho, que atravessa as fronteiras nacionais).

³² Para uma síntese sobre o conceito de capitalismo e os elementos em comum considerados por Braudel, Wallerstein e Arrighi, ver Vieira (2010).

³³ “Onde o lucro atinge altas voltagens, aí e somente aí, está o capitalismo, ontem como hoje” (BRAUDEL, 1996, p. 378).

Adotar tal concepção de capitalismo, ao invés daquela marxista ortodoxa que associa capitalismo a um modo de produção, tem ao menos duas implicações. Primeiro, é impossível estabelecer uma lógica estritamente econômica da acumulação. O capitalismo como fuga das leis de mercado implica estratégias que passam diretamente pelo uso dos “Estados” e da força para acumular capital. Eis o cerne da crítica de Vieira (2004) ao conceito “econômico” de trocas desiguais de Marini: a abstração de um sistema econômico funcionando às margens do sistema político apenas oculta as formas como historicamente estas se deram no capitalismo, através de “diferenças - reais, em função da escassez ou artificialmente criados *manu militari* - entre preços e custos das mercadorias comercializadas entre as diversas regiões da economia-mundo” (VIEIRA, 2004, p. 19). Também por isso a pouca atenção dada por autores como Wallerstein à lei do valor de Marx.

Por outro lado, a identificação do início do capitalismo como anterior à revolução industrial, impossibilita a caracterização dos Estados como “[...] senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa” (MARX; ENGELS, 1998, p. 42). Porque o capitalismo, neste caso, antecede o surgimento e dominância de uma classe burguesa-industrial. Como antecede a própria configuração das entidades políticas como o Estado-nação moderno. As classes hoje dominantes foram surgindo como consequência da evolução do capitalismo, ao mesmo tempo em que a moldavam. De qualquer modo, o Estado moderno é visto como espaço aberto às disputas políticas (onde os proletários podem ter conquistas, mesmo por mobilizações não revolucionárias como foram os sindicatos), ainda que se reconheça as discrepâncias de força.

Considerações Finais

Comparar a forma como Marx é interpretado na TMD e nas ASM permite perceber como, apesar das origens e das críticas às teorias do desenvolvimento em comum, elas são diferentes.

Primeiramente, pelo escopo das análises. As ASM se pretendem mais abrangentes, e incorporam outros debates em sua origem. Mas principalmente porque, diferente da TMD, mais especificamente dos esforços de Marini em fazer uma análise ortodoxa marxista, não há na ASM tal preocupação. Pode-se notar que, enquanto na TMD os principais conceitos

utilizados têm clara origem marxista, os principais elementos da ASM se originaram com Braudel. Estes conceitos e métodos emprestados de Braudel são combinados na ASM a uma leitura de Marx que não adota (ao menos de forma ortodoxa) elementos tidos por outras correntes marxistas como essenciais, como a teoria do valor.

Mais que isso, não há na ASM a pretensão de construir uma “teoria” formal, e sim em fazer análise histórica.

Referências

ARRIGHI, G. **O longo século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP, 1996.

BAMBIRRA, V. **Teoría de la Dependencia: una anticrítica**. México: Era, 1978.

_____. **O capitalismo dependente latino-americano**. 4 ed. Florianópolis: Insular, 2019.

BRAUDEL, F. **A Dinâmica do Capitalismo**. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

_____. **Civilização Material, Economia e Capitalismo: Séculos XV-XVIII**. São Paulo: Martins Fontes, 1996, v. 2.

_____. Para uma História Serial: Sevilha e o Atlântico (1504-1650). In: BRAUDEL, F. **Escritos sobre a História**. São Paulo: Perspectiva, 2011, p.125-142.

_____. Posições da História em 1950. In: BRAUDEL, F. **Escritos sobre a História**. São Paulo: Perspectiva, 2011b, p.17-38.

BRESSER-PEREIRA, L. C. As três interpretações da dependência. **Perspectivas**, São Paulo, v. 38, p. 17-48, jul./dez. 2010.

FRANK, A. G. The Development of Underdevelopment. **Monthly Review**, v. 18, n. 4, September, 1996.

FRANKLIN, R. S. P. O que é superexploração? **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 3, p. 689-715, setembro-dezembro 2019.

MARINI, R. M. Dialética da Dependência. In: TRASPARDINI, R.; STEDILE, J. P. (orgs.). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011, p. 131-172.

_____. **Subdesenvolvimento e revolução**. 6 ed. Florianópolis: Insular, 2017.

MARTINS, C. E.; VALENCIA, A. S. Teoria da Dependência, neoliberalismo e desenvolvimento: reflexões para os 30 anos da teoria. **Lutas Sociais**, n. 7, p. 2001.

MARTINS, C. E. As Teorias do Sistema-Mundo na Transição para o Longo Século XXI. In: OURIQUES, H. R. **Desigualdade, Geocultura e Desenvolvimento na Economia-Mundo Capitalista Contemporânea: um olhar desde as (semi)periferias**.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo, 1998.

POLANYI, K. **A grande transformação**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ROSTOW, W. W. **Etapas do Desenvolvimento Econômico (Um Manifesto Não-Comunista)**. 4 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

SANTOS, T. dos. **A teoria da dependência: balanço e perspectivas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____. **Imperialismo y Dependencia**. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, 2011.

_____. **Socialismo ou fascismo: o novo caráter da dependência e o dilema latino-americano**. Florianópolis: Insular, 2018.

VIEIRA, P. A. Uma crítica ao conceito de dependência a partir do conceito de economia-mundo. **Cadernos de Economia**, Chapecó (SC), v. 15, jul./dez. 2004. Disponível em: <https://gpepsm.paginas.ufsc.br/files/2020/06/artigo_Vieira2004.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2022.

_____. “Brazil” in the Capitalist World-Economy from 1550 to c. 1800: na empirical demonstration through the sugar commodity chain. **Review (Fernand Braudel Center)**, v. 37, n. 1, p. 1-34, 2014.

VIEIRA, R. de L. O arquétipo do capitalismo: uma construção. In: **IV Colóquio Brasileiro em EPSM – Economia Política dos Sistemas-Mundo**, Florianópolis: UFSC, 2010.

Disponível em:

<http://www.gpepsm.ufsc.br/html/arquivos/o_arquetipo_do_capitalismo_%20uma_construca_o.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2022.

WALLERSTEIN, I. **Capitalismo Histórico e Civilização Capitalista**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

_____. **World-Systems Analysis: an introduction**. Durham and London: Duke University Press, 2004.

_____. **Impensar a Ciência Social: os limites dos paradigmas do Século XXI**. Aparecida, SP: Idéias & Letras, 2006.

O DIREITO DE IR E VIR E AS BARREIRAS INTERNACIONAIS: ESTUDO DE CASO DOS VENEZUELANOS NO BRASIL

Jean Samuel Rosier³⁴

Resumo: A mobilidade global humana ocasiona mudanças na política, na economia, na cultura, na divisão de trabalho ao nível internacional, regional e local. As causas dos movimentos das pessoas são diversas, desde questões econômicas, sociais, políticas, religiosas, culturais e ideológicas. Por exemplo, pessoas ao redor do mundo muitas vezes precisam se deslocar em razão de catástrofes naturais. A partir da leitura dos textos de autores como GIBNEY (2004) e ZATTER (2015), é possível notar as dificuldades de certos grupos de pessoas, que carecem de um território seguro, migrarem para os territórios ou os estados que elas desejam. Assim, o presente trabalho pretende abordar um pouco a dimensão das dificuldades enfrentadas pelas pessoas em um contexto de deslocamento forçado ao redor do mundo, levando em conta a autonomia dos estados nacionais em acolher e oferecer proteção para estas pessoas. E por fim, abordar o caso específico da migração venezuelana relacionando-a com a atuação do estado brasileiro em garantir os direitos migratórios deste grupo. Nota-se o fato de que os venezuelanos realmente estão em busca de algum tipo de proteção que seja contra insegurança alimentar, por questão de saúde, por questão de preservação de seus direitos fundamentais não usufruídos na Venezuela. Mas estando nos países de destino, especialmente no caso analisado neste texto que é o Brasil, eles não recebem a proteção de que necessitam e não conseguem gozar de seus direitos tanto pelas falhas existentes nos documentos legais internacionais quanto pela boa vontade dos estados em zelar pela garantia dos direitos humanos básicos destes imigrantes.

Palavras-chaves: Migração Forçada, Venezuela, Proteção, Autonomia dos Estados.

Introdução

A mobilidade global humana ocasiona mudanças na política, na economia, na cultura, na divisão de trabalho ao nível internacional, regional e local. As causas dos movimentos das pessoas são diversas, desde questões econômicas, sociais, políticas, religiosas, culturais e ideológicas. Por exemplo, pessoas ao redor do mundo muitas vezes precisam se deslocar em razão de catástrofes naturais, entre outros fatores.

³⁴Doutorando em relações internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), mestre em economia e graduado em ciências econômicas pela mesma Universidade. Pesquisador do Eirenè - Centro de Pesquisas e práticas Decoloniais e Pós-coloniais aplicadas às Relações Internacionais e ao Direito Internacional da UFSC. E-mail: jeansamuelrosier@yahoo.fr

O reconhecimento recente, no dia 25 de julho de 2016, da Organização Internacional para Migrações (OIM³⁵) pela Organização das Nações Unidas (ONU) como um organismo associado ao sistema ONU, após sessenta e cinco (65) anos de existência, pode ser considerado como uma das mudanças ao nível internacional decorrente do crescente fluxo migratório ao redor do mundo (ONU NEWS, 2016).

Um exemplo de mudança ao nível nacional ou local é a Carta Acordo “Política de Migração e Refúgio do Brasil Consolidada”, firmada entre a OIM e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que leva em conta explicitamente o vínculo entre a migração e o desenvolvimento econômico, social e cultural, bem como o respeito ao direito à liberdade de movimento dos indivíduos (KHOURY; VEDOVATO; GONÇALVES, 2017).

Assim, a questão migratória está no centro das políticas globais. De acordo com Swing, “[...] o mundo está em movimento e num período de mobilidade humana sem precedentes, onde 1 mil milhões dos 7 mil milhões de habitantes são migrantes, “o equivalente a uma em cada sete pessoas”” (ONU NEWS, 2016). Isto é, um (1) bilhão dos sete (7) bilhões de habitantes são migrantes representando 14,28% da população mundial.

Este número de migrantes envolve também a migração interna³⁶ (nacional) e externa (migração internacional). Em outras palavras, é uma porcentagem que leva em conta os movimentos nacionais e internacionais de pessoas, pois a maioria dos estudos revelam que 3,5% da população mundial é migrante, ou seja, migração internacional. A ONU estima que o número de migrantes internacionais passou para 221 milhões em 2010 e alcançou 272 milhões em 2019, mostrando um crescimento maior que a população mundial (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2019).

A Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) reconhece que todos os seres humanos já nascem com um conjunto de direitos que não devem ser violados. Os Estados devem atuar na intenção de promovê-los, protegê-los e garanti-los. Entre esses direitos há o

³⁵ A Organização Internacional para as Migrações (OIM) é a principal organização intergovernamental mundial líder em migrações. Criada em 1951, a Organização trabalha em estreita parceria com os governos, outras organizações e a sociedade civil para fazer frente aos desafios da migração. Com 166 Estados-membros, 8 Estados observadores, 401 escritórios e aproximadamente 9 mil funcionários, a OIM dedica-se à promoção de uma migração humana e ordenada para o benefício de todas e todos, fornecendo assistência e assessoramento a governos e migrantes. (NAÇÕES UNIDAS BRASIL). Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/oim/>. Acessei em 27 de outubro de 2020.

³⁶ Para uma melhor compreensão da definição da migração nacional e internacional, da diferença entre a imigração e emigração entre outros termos a respeito da migração consulte: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Direito Internacional da Migração**: Glossário Sobre Migração. N° 22, OIM, 2009.

direito de ir e vir das pessoas. Porém, observando os controles de entrada e saída estabelecidos pelos estados em seus territórios que se constituem em barreiras de entrada, se defronta com a existência de um direito escrito que muitas pessoas são impedidas de exercer na prática.

A partir da leitura dos textos de autores como GIBNEY (2004) e ZATTER (2015), é possível notar as dificuldades de certos grupos de pessoas, que carecem de um território seguro, migrarem para os territórios ou os estados que elas desejam. Assim, este texto pretende abordar alguns aspectos da dimensão das dificuldades enfrentadas pelas pessoas em um contexto de deslocamento forçado ao redor do mundo, levando em conta a autonomia dos estados nacionais em acolher e oferecer proteção para estas pessoas. E por fim, abordar o caso específico da migração venezuelana relacionando-a com a atuação do estado em garantir os direitos migratórios deste grupo.

O estado tem um papel relevante na proteção e na promoção de direitos dos refugiados, asilados e apátridas. Mas, na realidade observa-se a elevação demasiada de barreiras visíveis e invisíveis que serão tratadas mais adiante em relação ao movimento de pessoas ao redor do mundo. Decorrente dos pontos sublinhados, pode-se levantar a seguinte pergunta: Quais são as formas por meio das quais os Estados anfitriões optam em acolher ou em elevar barreiras visíveis e invisíveis face ao fluxo migratório venezuelano?

Para responder esta pergunta, em primeiro lugar é necessário buscar na literatura, usando como referencial teórico principalmente os autores Gibney e Zatter, a dimensão dos riscos que os venezuelanos enfrentam em seus lares para poder compreender as situações e as causas que impulsionaram os deslocamentos internos e em escala global em curso. Em segundo lugar, é de suma importância investigar através das pesquisas já realizadas as principais e diferentes razões que causaram de forma direta ou indireta estes deslocamentos. E por último, observar a posição do Estado na recepção deste fluxo e identificar indícios de proteção dessas pessoas deslocadas nos destinos finais que elas escolhem especificamente no Brasil.

Dimensão dos Riscos das Pessoas Migrantes

A finalidade desta seção é destacar, sem pretensão de ser exaustiva, os diferentes riscos e dificuldades que as pessoas migrantes enfrentam de modo geral em nível nacional,

regional, internacional ou global. Pois por mais que a mobilidade humana se torne uma das características das últimas décadas e ainda que sua projeção e tendência seja crescente no futuro, um certo grupo de pessoas corre risco ao longo de seus movimentos nas fronteiras entre as cidades, os países, as regiões e os continentes.

Segundo o último relatório sobre as migrações, em 2020, os números de migrantes no mundo eram de 281 milhões, representando 3,6 % da população global. Neste grupo existe uma parcela que é forçada a deixar seus lares, apesar de ser o ano em que o mundo “parou” devido à pandemia, muitos não tiveram essa opção e precisaram seguir se movendo como única alternativa para sobreviver. As pessoas em situação de deslocamento forçado geralmente correm risco de vida desde o país de origem até o país de destino (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACEDO, 2020).

De acordo com ACNUR³⁷ (2022), em 2021, existem 27,1 milhões pessoas registradas como refugiadas no mundo. Zatter (2015), em seu texto “Protection in Crisis: forced migration and protection in a global era” buscou definir as características legais do grupo das pessoas forçadas a migrarem. Ele buscou identificar também as principais causas e impactos destes deslocamentos involuntários, entre outros pontos relevantes levantados pelo autor (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACEDO, op. cit.).

Quem é considerado refugiado? O estatuto de refúgio da convenção³⁸ de Viena de 1951 considera como refugiado qualquer indivíduo que sofre perseguição baseada em questões de religião, raça, opinião política ou por fazer parte de um determinado grupo social e que esteja ao mesmo tempo fora do seu território nacional (ZATTER, 2015, p.1).

Somente em 2020, por exemplo, o número de pessoas deslocadas através das fronteiras internacionais enquanto fugiam de conflitos, perseguições, violência ou violações de direitos humanos chegou a 34 milhões. Entretanto, enquanto cerca de dois terços de migrantes internacionais vivem em países de alta renda, mais de 80% de pessoas refugiadas, em situação de refúgio e solicitantes de refúgio vivem em países de baixa e média renda (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, 2021).

³⁷ Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.

³⁸ A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados foi formalmente adotada em 28 de julho de 1951 para resolver a situação dos refugiados na Europa após a Segunda Guerra Mundial. Esse tratado global define quem vem a ser um refugiado e esclarece os direitos e deveres entre os refugiados e os países que os acolhem.

Portanto, na última década, as migrações de crise (MOREIRA; BORBA, 2021) têm sido caracterizadas pela migração Sul-Sul³⁹.

Importante salientar que inicialmente, a definição do refúgio era limitada no tempo e no espaço, pois abrangia principalmente pessoas dos países da Europa perseguidas por qualquer uma das razões citadas após a segunda guerra mundial. Com o protocolo de 1967⁴⁰, a convenção se torna realmente global, suprimindo assim seus aspectos temporal e espacial. E por sua vez, os princípios orientadores sobre deslocamento interno da ONU de 1998 faz um apelo aos governos do mundo a oferecerem proteção para as pessoas deslocadas por força no próprio país.

A definição do refúgio apresenta algumas falhas por não abranger determinados grupos de pessoas que estariam em situação de deslocamento forçado, por exemplo, há pessoas que deixam seus países por causa de eventos naturais, questões climáticas e ambientais, outras em razão de conflitos. São pessoas geralmente que correm riscos de perderem suas vidas e conseqüentemente pessoas necessitando de proteção, mas que não se enquadram na definição de refúgio. “Nos termos da Convenção sobre Refugiados de 1951, não há nenhuma ligação necessária entre status de refugiado e estados de risco de vida, tais como situações de violência generalizada, como a guerra, desastres naturais ou pragas⁴¹” (GIBNEY, 2004, p.7).

Por exemplo, os eventos que ocorreram no Afeganistão com os talibãs tomando controle do poder deixaram boa parte da população num ambiente de desespero (CRAVEIRO, 2021). As conjunturas de violências, de pobreza e de inflação que a Venezuela vem passando desde a metade da última década colocou muitas pessoas em situação de deslocamento forçado (CORAZZA; MESQUITA, 2019). Muitas pessoas destes países supracitados temem pelas suas vidas e estão necessitando de proteção, mas não se enquadram na definição do refúgio.

³⁹ Os países desenvolvidos são considerados como Países do Norte, enquanto os países em desenvolvimento e os países pobres são considerados como os do Sul. Quando as pessoas migram destes para esses fala-se de migração Sul-Norte. E quando pessoas de países pobres ou em desenvolvimentos migram para outros países pobres ou em desenvolvimento diz-se que se trata de uma migração Sul-Sul.

⁴⁰ Com o passar do tempo e o surgimento de novas situações de refugiados, tornou-se cada vez necessário tornar as disposições da Convenção de 1951 aplicáveis a esses novos refugiados. Como resultado, um Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados foi preparado e entrou em vigor em 4 de outubro de 1967. Este somente foi aderido pelo Brasil em 1972.

⁴¹ Under the 1951 Refugee Convention, there is no necessary link between refugee status and life-threatening states of affairs, such as situations of generalised violence, like war, or natural disasters or plagues.

Vale notar que o Brasil é um dos poucos países que detém uma lei (lei brasileira de refúgio nº 9474/1997) que amplia a definição do refúgio reconhecendo, além dos 5 motivos da convenção de 1951, a grave e generalizada violação de direitos humanos como um dos motivos suficientes para reconhecer o estatuto de refúgio (WALDELY; GONÇALVES das VIRGENS; JORDÃO de ALMEIDA, 2014).

Ressalta-se que o último recurso das pessoas que afrontam violências, abusos severos de direitos ou outros riscos é deixar seus lares. A maioria das pessoas deslocadas à força permanece no seu país de origem (as pessoas migram para outras cidades ou bairros dentro de seus próprios países de nacionalidade) ou em países da vizinhança imediata. As pessoas guardam sempre a esperança de voltar para suas terras natais (ZATTER, 2015).

Para Zatter, existem três fatores, causas ou condutores principais que provocam geralmente o deslocamento forçado das populações, que são os seguintes: conflito intra-estatal; governança fraca, instabilidade política e repressão; e fatores ambientais. Estes fatores podem se reforçar em alguns territórios (Ibid.). Por exemplo, a rapidez dos talibãs no controle do Afeganistão é uma combinação de dois fatores: conflitos intra-estatal e governança fraca. No caso do Haiti há também dois condutores que são fatores ambientais e governança fraca e instabilidade política.

Gibney (2004) considera as pessoas em necessidades que não se enquadram no estatuto de refúgio como imigrantes econômicos. E para ele são dois os fatores que levam este grupo a migrar para outro país. Fatores “push” considerados como sendo negativos tais como: instabilidade política, baixo padrão de vida, guerra civil, etc. E fatores “Pull” considerados como sendo positivos e atrativos tais como: alto padrão de vida, instituições políticas democráticas, excesso de demanda de mão-de-obra, etc.

Para muitos, ficar em seus países significa aceitar para o resto de suas vidas uma vida de pobreza, significa ficar sem poder proporcionar um nível de vida melhor para seus filhos, para suas famílias, significa o fracasso de toda uma geração presente e futura. “O estilo de vida que eles procuram deixar é muitas vezes muito inferior aos padrões de vida comumente oferecidos nas democracias liberais ocidentais⁴²” (GIBNEY, 2004, p.12).

Por via de regra, pessoas deslocadas encontram-se em uma condição de vulnerabilidade desde os seus países de origem, durante o trânsito e após a sua deslocação

⁴² The lifestyle they seek to leave behind is often far below the standards of living commonly on offer in Western liberal democracies.

forçada. Deixam seus lares em razão dos fatores mencionados acima, durante seus trajetos encontram dificuldades para atravessar as fronteiras que seja ao nível nacional ou global. Chegando nos países de destino, elas são expostas a trabalhos análogos à escravidão, pois a maioria procura as zonas urbanas em busca de oportunidades e muitas vezes sem documentos migratórios para firmar contratos formais de trabalhos por serem muitas vezes migrantes que atravessam as fronteiras sem as devidas autorizações de entrada da parte das autoridades dos países anfitriões (ZATTER, 2015).

As falhas existentes na definição legal de refúgio acabam deixando fora muitas pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade. São milhares de pessoas que correm risco de vida e que estão necessitando de proteção, mas esta é negada com base num documento escrito por um grupo de pessoas, que tem a missão de garantir os direitos humanos, de uma organização internacional, no caso a ONU. Gibney salientou sobre a busca de proteção da parte dos migrantes o seguinte: "a competição pela entrada é acirrada e as decisões de admissão pode, em alguns casos, determinar se um indivíduo vai viver ou morrer, e quase invariavelmente se seus direitos básicos serão respeitados⁴³" (2004, p.15).

Constata-se ainda nos momentos em que se prova mais urgente a flexibilidade das fronteiras é nessas horas que se observa "a reintrodução, ainda que temporária, dos controles fronteiriços [...], a adoção de políticas nacionais de asilo cada vez mais restritivas e o reforço dos perímetros fronteiriços [...]" (FERREIRA, 2016).

Assim atores intergovernamentais como ACNUR, OIM, PNUD, Banco Mundial, Comissão Europeia, doadores, organizações humanitárias não governamentais (ONGs) e o setor privado estão cada vez mais envolvidos com abordagens de desenvolvimento para crises de refugiados.

Importante destacar que as ações de proteção desenvolvidas por estes atores e pelo governo local podem provocar nas comunidades anfitriões uma percepção de um tratamento preferencial em relação aos refugiados, pois ao que tudo indica há uma falta de conhecimento sobre a contribuição dos refugiados nas comunidades, na cultura, na economia, na educação tanto negativa quanto positiva. Essa situação pode gerar um ambiente inseguro nos países de destino para os refugiados que podem, conseqüentemente, sofrer preconceitos, racismo, violência verbal e física.

⁴³ Competition for entrance is fierce and admission decisions can, in some cases, determine whether an individual will live or die, and almost invariably whether his or her basic rights will be respected.

Muitos países que não reconhecem o estatuto de refúgio para certos grupos de imigrantes buscam outras soluções como formas complementares de proteção. O Brasil, por exemplo, concedeu na última década residência humanitária para grupos de haitianos e de venezuelanos que chegaram em suas fronteiras e que não se enquadram na definição do estatuto de refúgio.

Apesar de todos estes instrumentos jurídicos internacionais, dos esforços e engajamentos da parte das organizações internacionais e dos estados e também dos compromissos assinados por diferentes países, muitas pessoas continuam vivendo sem proteção e correm riscos e perigos ao redor do mundo. Nota-se que nem todas as pessoas que foram forçadas a migrar necessitam realmente da condição de refúgio, mas todas elas estão em busca de algum tipo de proteção.

As falhas na resolução de proteção decorrem, muitas vezes, das questões políticas, até a construção do primeiro instrumento sobre a proteção das pessoas surge de questões relativas a tensões políticas entre diferentes países após a segunda guerra mundial. Hoje em dia não é diferente, a questão da proteção dos imigrantes em situação de deslocamento forçado é deixada muitas vezes em segundo plano priorizando os interesses internacionais ou dos estados nacionais (Zatter, 2015).

Não é sem razão que se observa muitas vezes da parte dos governos, sobretudo do Norte, discursos e ações de securitização da migração e do asilo ou do refúgio ao nível de suas fronteiras em detrimento dos direitos fundamentais humanos e de proteção de todos os imigrantes e especialmente aqueles em condição de deslocamento forçado (Ibid.).

O ACNUR, a principal agência da ONU responsável para promover a proteção dos refugiados ao redor do mundo não tem total autonomia, uma vez que depende de doações financeiras dos países industrializados e também da permissão dos estados onde ela atua para conduzir suas ações de advocacia (LOESCHER, 2001).

Sabendo que o deslocamento forçado é o último recurso dos refugiados e das pessoas que correm algum tipo de risco qualquer que seja, Silva e Borba de Sá salientam o seguinte: "migrar é ato de resistência e de sobrevivência. Migrar é atitude de força, de fé, de esperança, de coragem, de opção pela vida" (2021, p.14).

Zatter em sua conclusão sobre os desafios da definição do estatuto de refúgio e o sistema de proteção em função salienta o seguinte:

23 a 27 de agosto de 2021

Para reequipar o sistema de proteção global e enfrentar os desafios das crises humanitárias contemporâneas, é necessário reforçar - mas também transcender - as estruturas legais e normativas bem estabelecidas de proteção e reformular nossa compreensão dos conceitos de migração forçada e proteção⁴⁴ (2015, p.24).

Além disso o ACNUR precisa realmente focar em sua missão que é a proteção dos refugiados (ACNUR perde seu foco pelo seu envolvimento em outros projetos e ações de emergências que outras instituições especializadas podem solucionar) e “precisa desenvolver uma política bem ponderada e consistente sobre a defesa dos refugiados⁴⁵” (LOESCHER, 2001).

Para Ferreira (2016), “as noções de responsabilidade e solidariedade são fundamentais para o desenvolvimento de uma política de imigração e asilo [assim como de refúgio] coerentes”. Partindo disso, a seção seguinte se propõe a identificar fatores que levam os venezuelanos a deixarem seus países e a questão da responsabilidade do governo brasileiro em assegurar a proteção deles no solo brasileiro.

Fatores dos Fluxos de Emigração Venezuelana e a Questão de Proteção nos Países de Destino.

Em razão da crise que reina na Venezuela, da imagem que se passa no exterior sobre a situação do país, os dados oficiais do governo sobre a real situação socioeconômica e política são raros, pois, de acordo com os pesquisadores consultados, o governo atual desmente sempre o fato de que o país está passando por um período de crise humanitária e deixa de atualizar e tornar públicos os diferentes relatórios sobre o país. Assim, não se pretende apontar para o quadro completo dos fatores que levam os venezuelanos a querer deixar seus lares, mas trazer alguns fatos de vulnerabilidade que a população se encontra durante a crise.

A Venezuela conta com uma população próxima de 30 milhões de pessoas, em consequência das crises socioeconômicas e políticas, mais de 5,6 milhões de venezuelanos migraram para os países vizinhos e outros para destinos mais distantes. Em razão destas

⁴⁴ “To refit the global protection system to meet the challenges of contemporary humanitarian crises, there is a need both to reinforce—but also to transcend—the well-established legal and normative frameworks of protection, and reframe our understanding of the concepts of forced migration and protection.”

⁴⁵ needs to develop a well-considered and consistent policy on refugee advocacy.

crises, considera-se que hoje em dia o país conta com 96,2% de sua população vivendo na pobreza e 79,3% em situação extrema pobreza (PRADO, 2021; BERMÚDEZ, 2021).

Até 2020, são 8 anos sucessivos de recessão no país e no mesmo período houve um aumento na percentagem dos preços em torno 3 milhões por cento. O país sofreu uma queda de 70% de seu PIB de 2013 a 2019. A previsão do Fundo Monetário Internacional (FMI) é que essa queda continue nos próximos anos. (PRADO, 2021; BERMÚDEZ, 2021; CORAZZA; MESQUITA, 2019).

Sem entrar em todos os detalhes, uma das causas principais e fundamentais das crises que reinam na Venezuela é o petróleo. A Venezuela depende quase totalmente do petróleo, que responde por 96% das exportações. Mas no início de 2014, em decorrência de diversos fatores, o preço do barril de petróleo começou a cair. Entre estes fatores pode-se citar a discordância dos grandes produtores como Irã e Arábia Saudita de baixar a produção a fim de manter os preços; a desaceleração da economia chinesa e o crescimento, nos EUA, do mercado de produção de óleo e gás tiveram impacto também na crise do petróleo na Venezuela.

No início daquele ano [2014], depois de ter alcançado um pico de US\$ 138,54 em 2008, o preço do barril de petróleo era negociado a cerca de US\$ 100 dólares e caiu pela metade no fim do ano, mantendo essa queda significativa até este ano [2018], quando voltou a atingir o patamar de US\$ 80 (CORAZZA; MESQUITA, 2019).

Além disso, a produção de petróleo do país diminuiu bastante, passando de uma produção de mais de 3 milhões de barris por dia em 1999 para 1,5 milhões em 2018, sendo o pior nível de produção do país em 33 anos. Por ser um dos grandes produtores de petróleo do mundo, o governo não investiu nas outras indústrias e na agricultura. A Venezuela importa quase tudo para abastecer o país. A venda do petróleo financia todos os programas sociais do governo. Assim, com o baixo do preço do barril do petróleo e a diminuição demasiada da produção, o governo não conseguiu injetar dinheiro na própria indústria de petróleo que sustenta tudo no país (Ibid.).

Em razão de tudo isso, o governo não conseguiu controlar os preços dos produtos. O país entrou numa situação de hiperinflação. A previsão da inflação do FMI no país para o ano de 2018 era 1 milhão % (isso significa você multiplicar por 10 mil o preço de um produto) estimando o valor da inflação por dia a 4%. O ano de 2020 fechou com uma inflação perto de

3 milhões %. Somando a tudo isso a comunidade internacional impõe sanções sobre a Venezuela além da sua saída da Organização dos Estados Americanos (OEA). A Venezuela conta com pouco suporte internacional, os únicos países que apoiam o governo atual (Maduro) são os seguintes: Bolívia, China, Cuba, Irã, México e Rússia (CORAZZA; MESQUITA, 2019; PRADO, 2021). Situação que começou a mostrar sinais de mudanças em razão da restrição ao acesso ao gás russo.

Existe um alto grau de corrupção no governo Maduro, sem transparência nos gastos e no destino das receitas. Os últimos dados oficiais são de 2016. A repressão do estado contra as ondas de protestos no país é violenta, alimentando assim a violação aos Direitos Humanos. A imprensa é controlada perdendo a sua liberdade. “Veículos considerados de oposição foram comprados por chavistas, enquanto outros foram fechados (caso da emissora RCTV, que teve sua concessão não renovada)” (CALAIS et Al., 2020; CORAZZA; MESQUITA, 2019).

A crise socioeconômica resulta nas seguintes consequências: dificuldades cambiais, inflação muito elevada, escassez contínua de uma ampla variedade de bens, incluindo alimentos e remédios, aumento da pobreza e altos níveis de violência. A crise política por sua vez reverte-se em: incerteza política, protestos liderados pela oposição e agravamento do contexto regional e internacional para o governo bolivariano (CANNON; BROWN, 2017). As ações do governo no poder por mais de duas décadas e da oposição até o momento não contribuíram na resolução das crises, em vez disso observa-se uma tendência de aprofundamentos destas crises na Venezuela.

Outras situações decorrentes da crise socioeconômica e política estão afetando a população seriamente. Por exemplo, em razão da falta de alimentação, da deterioração do sistema de saneamento público, muitas doenças que foram erradicadas no país estão ressurgindo e outras existentes estão se multiplicando atingindo um número maior da população.

No início da crise, a Organização Mundial da Saúde (OMS) constatou um aumento no número de pessoas atingidas pela malária, foram 406 mil casos em 2017 representando um crescimento de 69% em relação a 2016. A doença se tornou uma epidemia em 9 dos 23 estados da Venezuela. “Até setembro de 2018, houve 3.545 casos confirmados de sarampo no país, incluindo 62 mortes⁴⁶” (DANIELS, 2019). Um aumento de 41% foi observado no

⁴⁶ Up to September, 2018, there were 3545 confirmed cases of measles in the country, including 62 deaths.

número de pessoas atingidas pela tuberculose resultante da desnutrição causada pela falta de alimentos no país.

Entre 2015 e 2017 dados mostram que 3 milhões e 700 mil pessoas, ou seja, 12% da população da Venezuela vivem em situação de desnutrição. A fome no país levou muitos venezuelanos a uma perda de, em média, 11 quilos em 2017 (DANIELS, 2019; CORAZZA; MESQUITA, 2019). Além das doenças supracitadas, a expansão de outras como difteria, as infecções do HIV entre outras levou ao colapso do sistema de saúde pública da Venezuela.

Em decorrência de tudo isso, há um aumento da mortalidade infantil que significa uma perda de 30 anos de progresso, que se traduziu também em uma redução de três anos na expectativa de vida da população venezuelana. Este quadro tornou a Venezuela o país do mundo que mais perdeu população nos últimos cinco anos, mais ainda que muitos países do Oriente Médio onde existem conflitos ou guerra civil (BERMÚDEZ, 2021).

Quando um país entra em crise, muitas vezes a crise se torna regional ou internacional ou global em razão do aumento dos fluxos migratórios, pois os cidadãos do país em crise tendem sempre a buscar proteção em outros países. “A crise na Venezuela é um problema para o país e a região que nem o direito internacional nem as instituições multilaterais existentes estão bem equipadas para lidar⁴⁷” (ELLIS, 2017).

Muitos venezuelanos procuram chegar nos principais países com os quais o país tem fronteiras terrestres que são a Colômbia, Brasil e Guiana. Mas observa-se que estas pessoas que estão fugindo da crise descrita acima em busca de proteção e de melhores condições de vida, muitas vezes se deparam com o trabalho informal, marginalizado e precário. A respeito disso, Ellis (2017, p. 27) pontuou o seguinte:

A cidade fronteiriça colombiana de Cúcuta tem sido o foco deste movimento, com aumentos significativos da população de venezuelanos na cidade, incluindo aqueles que trabalham no setor informal como prostitutas e vendedores ambulantes, e em outras atividades⁴⁸.

Na mesma esteira, no caso dos venezuelanos no Brasil, Barbeito, Meirelles et Silva notam o seguinte:

⁴⁷ The crisis in Venezuela is a problem for the country and the region that neither international law nor existing multilateral institutions are well equipped to handle.

⁴⁸ The Colombian border town of Cúcuta has been the focus of this movement, with significant increases in the population of Venezuelans in the city, including those who work in the informal sector as prostitutes and street vendors, and in other activities.

[...] o resultado do intenso afluxo migratório de venezuelanos para Roraima, não poderia ser outro, senão, a ocorrência de inúmeros impactos sociais e jurídicos no Estado, em especial, na cidade de Pacaraima, com o aumento de pedintes, vendedores autônomos, [...], prostituição, aumento de crimes envolvendo venezuelanos e do enorme número de pessoas que passam a dormir nas ruas, nas feiras e na rodoviária, provocando um sentimento de incerteza, tanto para os órgãos responsáveis, como para a população da supracitada cidade e da capital Boa Vista, ambas, principais cidades de concentração dos venezuelanos no Brasil (2020, p. 261).

O Brasil se constitui como um dos principais destinos dos fluxos migratórios venezuelanos desde o início da crise até hoje. Autores que trabalham com a questão migratória apontam para certas falhas da parte do governo brasileiro em oferecer proteção real para os venezuelanos. Muitos venezuelanos fugiram de seus países com fundamentos de perseguição e do medo de voltar em razão da generalizada ausência de proteção do Estado Venezuelano, mas o governo brasileiro decidiu conceder uma residência humanitária para os venezuelanos reduzindo a complexa crise da Venezuela a uma simplesmente crise humanitária para todos os seus cidadãos que buscam proteção no território brasileiro.

Até junho de 2022, havia 61.731 pessoas refugiadas reconhecidas no Brasil, sendo que 49.829 eram pessoas refugiadas venezuelanas (ACNUR, 2022). Mas, considerando o ano de 2016, início das crises na Venezuela, foram 3.375 venezuelanos solicitantes de refúgio, somente 14 foram deferidos no mesmo ano. O restante sendo excluído do âmbito e competência de proteção do ACNUR ou do governo brasileiro. E a questão do agendamento para a polícia federal, órgão responsável em emitir documentos migratórios, é um dos processos demorados, considerando a necessidade de proteção das pessoas migrantes.

De acordo com Dourado e Bittencourt (2022), o Brasil é o quinto país mais procurado pelos venezuelanos. Exemplificando, de janeiro de 2017 a março de 2022, Brasil acolheu 325 mil e 763 venezuelanos que permaneceram no país, representando 11% da população migrante no país. A mais recente Lei da Migração de 2017 tem previsão a respeito do compromisso do Estado em garantir todos os direitos humanos das pessoas migrantes, mas na prática se defronta com outras realidades.

Tornou-se ainda mais grave o quadro geral dos imigrantes venezuelanos, portanto, mais urgente, quando consideramos o momento de pandemia Covid-19 que o mundo viveu. A título de exemplo, o Brasil, de março de 2020 a março de 2021, editou 29 (vinte e nove) portarias interministeriais com o objetivo de restringir a entrada de não nacionais em território

brasileiro alegando supostos “motivos sanitários relacionados com os riscos de contaminação e disseminação do coronavírus Covid-19” (DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, 2021).

O governo voltou a criminalizar a migração através de uma série de portarias inconstitucionais e ilegais que entraram em confronto com a Lei 13.445/2017 e com a Lei 9.474/1997; criou o instituto deportação sumário, sem respeito ao devido processo legal; e suspendeu o direito (nacional e internacional) de acesso ao instituto do refúgio ao criar a inabilitação de pedido de refúgio (CASA CIVIL. REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2021).

Sem poder solicitar refúgio ou ter acesso a qualquer outra forma de regularização migratória, esses migrantes não podiam abrir conta em banco, fazer carteira de trabalho e, portanto, conseguir emprego formal. Em consequência, essas pessoas não conseguiram alugar moradia nem mesmo comprar alimentação. Porém, a situação não tem sido menos difícil para os migrantes de crise que aqui já estavam antes da pandemia. Com a chegada da pandemia, estes foram relegados a situações ainda mais desesperadoras, pois antes mesmo da pandemia os migrantes lidavam com outras situações de vulnerabilidade.

Na mesma linha, a questão documental para as pessoas migrantes de crise que não tiveram seus direitos de acesso à regularização migratória completamente suprimidas, ainda assim, em razão da pandemia, esbarram nos agendamentos nos postos de atendimento da Polícia Federal, que, se antes já eram escassos, minguaram ainda mais durante a pandemia. Dentre as pessoas que já tinham documentos migratórios no Brasil, muitas ficaram com seus documentos vencidos por mais de um ano.

Apesar de a Polícia Federal ter prorrogado, através da Portaria nº 21 da DIREX PF, a validade, até 16 de setembro de 2021, dos documentos de identificação de migrantes (CRNM⁴⁹, DP-RNM⁵⁰ e demais documentos brasileiros), que tenham o prazo de validade expirado após 16 de março de 2020, o impacto negativo sobre a vida das pessoas migrantes de crise foi extensivo. Na prática, os documentos foram recusados por algumas instituições (inclusive financeiras, como no caso de acesso ao auxílio emergencial) e empresas (na negativa de contratação ou renovação de contrato de trabalho).

A falta de atendimentos às pessoas migrantes na Polícia Federal e a barreira tecnológica que as pessoas migrantes têm de enfrentar são alguns dos obstáculos agravantes

⁴⁹ Carteira de Registro Nacional Migratório.

⁵⁰ Documento Provisório de Registro Nacional Migratório

da situação de vulnerabilidade (SILVA ET AL., 2020) que se acentuaram durante a pandemia. Quase todos os processos de regularização documental das pessoas migrantes passam pela Polícia Federal. Conseguir um agendamento constitui-se na etapa mais difícil da regularização. Existem casos de migrantes que conseguiram agendamentos no mês de agosto de 2021 para comparecer no mês de julho de 2022 a fim de efetivar a regularização migratória.

O problema da tecnologia também afeta o acesso a benefícios assistenciais, como o auxílio emergencial, que são solicitados de forma integralmente online. De acordo com dados coletados nos atendimentos feitos na Defensoria Pública da União (DPU) de Florianópolis, em parceria com o grupo Eirenè/NAIR/UFSC⁵¹, entre outubro de 2019 e março de 2020, 72,9% da população de migrantes atendida não possuía computador em casa, e 32,1% não tinha acesso à internet (IBIDEM, p. 95). Portanto, apesar de existirem os direitos, as pessoas migrantes esbarram na dificuldade em acessar tais direitos, o que as relega a um efetivo estado de exceção (AGAMBEN, 2004).

No caso do Brasil, é possível encontrar vestígios da securitização da migração a partir do século XX. Silva (2020, p.28) sinalizou que “o deputado mineiro Fidélis Reis propôs, em 1923, a restrição absoluta de imigrantes negros de todas as nacionalidades argumentando que os afro-estadunidenses seriam uma “perturbação para a paz””. A tentativa de construção de uma identidade brasileira durante a ditadura do Estado Novo e o governo Vargas resultou na proibição de “expressão de línguas e culturas estrangeiras, sobretudo as de origem japonesa, alemã e italiana, tendo em conta a Segunda Guerra Mundial e o alinhamento brasileiro aos Aliados” (RAMOS, 1996, APUD. UEBEL; MÁRQUEZ; FRÖHLICH, 2021, p.109).

Vale lembrar que o atual governo brasileiro se alinhou à agenda e à posição do último governo dos Estados Unidos na condução de suas políticas internas e internacionais e segue firme ainda hoje agindo de acordo com a mesma agenda em sua forma de conduzir a política brasileira como um todo. O presidente Trump se mostrou, durante sua gestão, hostil à presença crescente de imigrantes que chegaram nas fronteiras dos Estados Unidos. Durante a gestão deste novo governo, houve a saída do Brasil do Pacto Global de Migração que é uma resposta internacional a atual crise migratória.

⁵¹ O EIRENÈ é o Centro de Pesquisas e Práticas Pós-coloniais e Decoloniais aplicadas às Relações Internacionais e ao Direito Internacional do departamento das Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina que tem um Núcleo de Apoio a imigrantes e Refugiados (NAIR).

Considerações Finais

Observa-se que a maioria dos migrantes venezuelanos escolhe se deslocar para os países vizinhos confirmando a tendência migratória dos migrantes em situação de deslocamento forçado ao redor do mundo apontada por Zatter. E, nota-se o fato de que eles realmente estão em busca de algum tipo de proteção que seja contra insegurança alimentar, por questão de saúde, por questão de preservação de seus direitos fundamentais não usufruídos na Venezuela. Mas estando nos países de destino, especialmente no caso analisado neste texto que é o Brasil, eles não recebem a proteção de que necessitam e não conseguem gozar de seus direitos tanto pelas falhas existentes nos documentos legais internacionais quanto pelo empenho dos estados em zelar pela garantia dos direitos humanos básicos destes migrantes.

A questão da pandemia que o mundo conheceu agravou o contexto migratório daqueles que já estavam no território e daqueles que estavam na fronteira tentando ingressar no Brasil, pois o governo, através de suas diversas portarias, securitizou a questão migratória alegando motivos sanitários, restringindo assim a circulação de pessoas necessitando de proteção e a responsabilidade do Estado em cumprir seu papel em relação a essas pessoas. Em alguns casos os migrantes receberam notificação de deportação por estarem no território sem a autorização do Estado. Situações como essas deixam os migrantes forçados a se deslocar sem proteção nos territórios de origem e de destino. Desta forma, é crucial que os governos trabalhem juntos e revisem os documentos oficiais e jurídicos nacionais, regionais e internacionais para poder resolver de maneira efetiva esta crise, pois muitos governos estão sem ferramentas para enquadrar e classificar os diferentes fluxos migratórios.

Bibliografia

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS (ACNUR). Cátedra Sérgio Vieira de Mello - Relatório Anual 2022. Brasília, setembro de 2022.

23 a 27 de agosto de 2021

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR).

ACNUR: deslocamento global atinge novo recorde e reforça tendência de crescimento da última década. ACNUR, Genebra, 16 de junho de 2022. Disponível em:

<<https://www.acnur.org/portugues/2022/06/15/acnur-deslocamento-global-atinge-novo-recorde-e-reforca-tendencia-de-crescimento-da-ultima-decada/>>. Acessado em: 26 de julho de 2022.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

BARBEITO, Andressa de Oliveira; MEIRELLES, Ana Thereza; SILVA, Tagore Trajano de Almeida. A Condição Jurídica dos Venezuelanos em Situação Ilegal no Território Nacional: Delineando a Necessária Atuação Estatal e a Garantia dos Direitos a Pessoa Humana. Revista Jurídica Luso-Brasileira, Ano 5 (2019), nº 4, 259-293.

BERMÚDEZ, Ángel. 'País de velhos e crianças': migração em massa aprofunda crise na Venezuela. BBC News Mundo, agosto de 2021. Disponível em:

<<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-58151392>>. Acessado em: 25 de agosto de 2021.

CALAIS, Bernardo Affonso et Al. A crise dos refugiados venezuelanos e os impactos no Brasil. v. 12 n. 1 (2020): Jornal Eletrônico das Faculdades Integradas Vianna Júnior (FIVJ) - Janeiro a Junho de 2020.

CANNON, Barry; BROWN, John. Venezuela 2016: The Year of Living Dangerously. Revista de Ciência Política, vol. 37, núm. 2, 2017, pp. 613-633. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile

CASA CIVIL. REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Portaria Interministerial nº 653, de 14 de maio de 2021**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Diário Oficial da União. Brasília, 14 mai. 2021.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M., Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

CORAZZA, Felipe; MESQUITA, Lígia. Crise na Venezuela: o que levou o país ao colapso econômico e à maior crise de sua história. BBC News Brasil em São Paulo e em Londres, abril 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45909515>>. Acessado no dia 21/08/2021.

CRAVEIRO, Rodrigo. Talibãs Caçam inimigos de Porta em Porta no Afeganistão. Correio Braziliense, 08/2021. Disponível em:

<<https://www.correiobraziliense.com.br/mundo/2021/08/4944795-talibas-cacam-inimigos-de-porta-em-porta-no-afeganistao.html>>. Acessado no dia 21/08/2021.

DANIELS, Joe Parkin. Venezuela in Crisis. Newsdesk, volume 19, 1ª edição, p. 28, janeiro de 2019.

23 a 27 de agosto de 2021

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **1º Informe Defensorial**: Relatório de Monitoramento dos Direitos Humanos de Pessoas Migrantes e Refugiadas em RR. Brasília, 2021. Disponível em:

<https://www.dpu.def.br/images/stories/pdf_noticias/2021/Informe_Defensorial_Comitê_Pacaraima.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2021.

DOURADO, Carina; BITTENCOURT, Gracielly. O Brasil é o Quinto País mais Procurado por Imigrantes Venezuelanos. Agência Brasil, 30/04/2022. Disponível em:

<<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-04/brasil-e-o-5o-pais-mais-buscado-por-imigrantes-venezuelanos>>. Acessado em: 26 de julho de 2022.

ELLIS, R. Evan. The Collapse of Venezuela and Its Impact on the Region. *Military Review*, July-August 2017.

FERREIRA, Susana. Orgulho e preconceito A resposta europeia à crise de refugiados. *Revista Relações Internacionais*. Lisboa, n. 50, 2016, p. 87-107.

FLETCHER, Pascal. Reconstrução do Haiti pode custar até US\$14 bi, prevê BID. Reuters, 2010. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/mundo-haiti-reconstrucao-idBRSPE61F0CM20100216>>. Acessado no dia 21/08/2021.

GIBNEY, Matthew. *The Ethics and Politics of Asylum. Liberal Democracy and the Response to Refugees*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2004.

KHOURY, Aline; VEDOVATO, Luís Renato; GONÇALVES, Veronica Korber. Visões do Contexto Migratório no Brasil. In: Torelly, Marcelo (coord.). *Política de Migração e Refugio do Brasil Consolidada*. Brasília: Organização Internacional para as Migrações, Agência das Nações Unidas Para as Migrações, Ministério da Justiça, 2017.

LOESCHER, Gil. UNHCR and the Erosion of Refugee Protection. *Forced Migration*, review 10, 2001, p. 28-30.

MOREIRA, Julia Bertino; BORBA, Janine e Hadassa Oliveira Marques de. Invertendo o enfoque das “crises migratórias” para as “migrações de crise”: uma revisão conceitual no campo das migrações. **Revista Brasileira de Estudos de População**, [S.L.], v. 38, p. 1-20, 23 mar. 2021.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Estudo da ONU Aponta Aumento da População de Migrantes Internacionais, 2019. Disponível em: <<https://brazil.iom.int/news/estudo-da-onu-aponta-aumento-da-populacao-de-migrantes-internacionais>>. Acessado em 24 de agosto de 2021.

ONU NEWS. OIM já faz parte do sistema das Nações Unidas, 2016. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2016/09/1563141-oim-ja-faz-parte-do-sistema-das-nacoes-unidas>>. Acessado em 24 de agosto de 2021.

PRADO, Matheus. Venezuela: 96,2% da população vive na pobreza e 79,3% estão em situação extrema. CNN Brasil Business, São Paulo, agosto de 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/venezuela-96-2-da-populacao-vivem-na-pobreza-e-79-3-estao-em-situacao-extrema/>>. Acessado em 25 de agosto de 2021.

SEITENFUS, Ricardo. *Haiti: Dilemas e Fracassos Internacionais*. Ed. Unijuí, 2014.

23 a 27 de agosto de 2021

SILVA, Karine de Souza. “A Mão que Afaga É a Mesma que Apedreja”: Direito, Imigração e a Perpetuação do Racismo Estrutural no Brasil. *Revista Mbote*, Salvador, Bahia, v. 1, n.1, p.020-041. jan./jun., 2020.

SILVA, Karine de Souza; BORBA DE SÁ, Miguel. Do Haitianismo à nova Lei de Migração: Direito, Raça e Política Migratória Brasileira em Perspectiva Histórica. *Revista NuestrAmérica*, 2021.

SILVA, Karine de Souza *et al.* O Acolhimento a Imigrantes na DPU em Parceria com o Eirenè-NAIR UFSC no Período de Outubro de 2019 a março de 2020. In: SILVA, Karine de Souza;

BORBA, Jonatan Carvalho de; MÜLLER, Juliana (org.). **Pessoas, Travessias e Encontros: Dinâmicas Atuais da Migração Sul-Sul em Santa Catarina**. Florianópolis: Nyota, 2020. p. 57-110.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg; Márquez, Lara Sosa; FRÖHLICH, Matheus. Governança Migratória E Pandemia Da Covid-19: A Resposta Brasileira À Crise Migratória De Venezuelanos Pela Operação Acolhida. *Revista Monções*, Dourados, MS, V.10, N°20, jul. / dez. 2021, 2316-8323.

UN DESA – UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. Population Division. *International Migration 2020 Highlights: ten key messages*. [S.L]: United Nations, 2021.

WALDELY, Aryadne Bittencourt; GONÇALVES das VIRGENS, Bárbara; JORDÃO de ALMEIDA, Carla Miranda. Refúgio e Realidade: Desafios da Definição Ampliada de Refúgio à Luz das Solicitações no Brasil. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (REMHU)*, Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 117-131, jul./dez. 2014.

ZATTER, Roger. *Protection in crisis. Forced Migration and Protection in a Global Era*. Migration Policy Institute, 2015.

A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ESTADOS NORTE-AMERICANOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS CLIMÁTICAS: O CASO DA *US CLIMATE ALLIANCE* NA ERA BIDEN

João Pedro Gurgel e Silva⁵²

Resumo: Nos Estados Unidos, a atuação internacional dos governos subnacionais está intimamente ligada à globalização, expandindo o interesse destes na política internacional e na condução da política externa do país, ao passo que as tensões envolvendo a autonomia dos estados são parte nevrálgica da história do país. Logo, a cooperação e os conflitos intergovernamentais tornam-se um objeto de estudo compartilhado entre analistas da política doméstica, externa e internacional, e refletem disputas entre os mais variados tipos de atores políticos no país. Este trabalho parte das atividades paradiplomáticas para analisar o papel de liderança desempenhado pelos estados norte-americanos ao preencher a lacuna deixada pelo governo federal, em consonância com trabalhos como os de Lopes (2019) e Prado (2013). Em resposta à decisão do governo federal dos Estados Unidos, sob a presidência do republicano Donald Trump, de se retirar do Acordo de Paris, no ano de 2017, os governadores dos estados de Nova York, Washington e Califórnia, lançaram a United States Climate Alliance (USCA) para que a sua ação coordenada garantisse a contribuição do país para o esforço global em enfrentar as mudanças climáticas. A partir de uma revisão bibliográfica narrativa em torno do federalismo estadunidense e de um estudo caso com dados primários da USCA, buscaremos argumentar que a relação entre os estados-membros da Aliança e o governo nacional no atual governo Biden possui um caráter intrincado que permite uma atuação conjunta funcional no cumprimento da tarefa comum de implementar políticas de mudança do clima e reduzir as emissões de gases de efeito estufa do país.

Palavras-chave: federalismo estadunidense; mudança do clima; paradiplomacia; US Climate Alliance.

Introdução

As tensões envolvendo a autonomia dos estados são parte nevrálgica da história dos Estados Unidos da América (EUA). A Declaração de Independência e os Artigos da Confederação refletem a preocupação dos estados em evitar a sua subordinação a um novo governo despótico, descreve Prado (2013). Na realidade, na ausência de uma ameaça maior, a natureza competitiva/conflituosa dos estados, envolvendo, sobretudo, a regulação sobre o comércio exterior, tornava-se mais aparente e dificultava a manutenção deste sistema. “*What the document created was a government subservient to thirteen other governments*” (REMINI, 2008, p. 41).

⁵² Bacharel e mestrando em Relações Internacionais. Universidade Federal de Uberlândia. joao.gurgel@ufu.br.

Os poderes do governo nacional, apontam Ford *et al* (2020), são expressamente delegados na Oitava Seção do Primeiro Artigo da Constituição e guardam implicitamente ao Legislativo uma capacidade de atuação crescente (*elastic clause*), ao Executivo a autoridade de atuar no Direito Internacional (*inherit powers*) e ao Judiciário, a supremacia sobre as jurisdições estaduais (*supremacy clause*) e sobre a própria constitucionalidade (*judicial review*). Já, a Décima Emenda reserva aos governos estaduais tudo aquilo que não for proibido pela Constituição, o poder de “*legislate for the protection of the health, morals, safety, and welfare of the people*”. De tal modo, os princípios da autonomia dos estados foram incorporados à Constituição norte-americana que estabeleceu também mecanismos de compartilhamento de poderes (*concurrent powers*) (PRADO, 2013; FORD ET AL, 2020).

O estudo do federalismo estadunidense e a sua divisão de poderes pode ser visto em pelo menos duas fases: o federalismo dual e o federalismo cooperativo (KINCAID, 1990; PRADO, 2013; LOPES, 2019; FORD ET AL, 2020). Para estudiosos do federalismo norte-americano, na doutrina dual, também conhecida enquanto “*layer-cake federalism*”, as duas camadas de governo são soberanas e iguais, e o relacionamento entre os dois centros de poder é marcado pela não interferência, concorrência e mútua observância (KINCAID, 1990). Esse padrão de interação somente é substituído a partir da Grande Crise de 1929 e do *New Deal*, com um aumento quantitativo e qualitativo das intervenções públicas na economia, proliferando, assim, alianças entre diferentes níveis de governo na resolução de problemas comuns, um federalismo cooperativo (KINCAID, 1990). “*Cooperative federalism in practice often meant that the federal government provided the funding and set the terms for a policy solution at the national level, but left implementation to the state*”, apontam Ford et al., 2020, P. 93).

Soma-se a isto, o fato de que os Estados Unidos obtiveram com a Segunda Guerra Mundial muitos saldos positivos, dentre eles, os recursos internacionais afluentes do comércio militar e de reconstrução do continente europeu, a formação de uma estrutura de cooperação intergovernamental (e mesmo bipartidária) construída em prol da guerra, e, a difusão pelo país de um sentimento de necessidade de um governo central à altura das tendências globais de industrialização e urbanização (KINCAID, 1990).

A Crise do Petróleo de 1973 e o escândalo de *Watergate* restringiram a capacidade de financiamento e contribuíram para o enfraquecimento moral do Governo Federal, sinalizando o ressurgimento da autonomia dos estados e seu distanciamento de Washington, dada a

ameaça de fim da hegemonia dos Estados Unidos no plano da política internacional e da atual incapacidade de gestão da economia do programa keynesiano (KINCAID, 1990). Em consequência, Fry (1990) e Ford et al (2020), descrevem, a materialização do *New Federalism* e do Reaganismo, um movimento de desregulação da economia e de restrição a subsídios federais que ‘devolveu’ a responsabilidade pela promoção do desenvolvimento aos estados ao passo que o governo federal interfere em assuntos antes exclusivos dos governos estaduais, denominado por Kincaid (1990) por ‘federalismo coercitivo’.

A descontinuidade no Acordo de Paris foi executada por Trump em junho de 2017⁵³ e foi precedida por uma série de ações que desmantelaram os avanços recentes e a própria EPA (SILVA, 2021; PRADO, LOPES, 2019). Contudo, as políticas implementadas pelo governo Trump vêm enfrentando forte resistência estadual. Em face da ampla autoridade conferida pela Constituição norte-americana, os estados norte-americanos têm buscado se posicionar como lideranças na governança climática para afirmar e reafirmar compromissos com a comunidade internacional (LOPES, 2019).

O estado da Califórnia, por exemplo, utiliza-se do desenvolvimento de energias limpas como um catalisador econômico, bem como de um programa *Cap-and-Trade* de modo a atingir as metas de redução de gases a partir da atração de investimentos, a liderança norte-americana na promoção de políticas voltadas para as mudanças climáticas tem uma importância especial e, assim, o procurador-geral do estado, Xavier Becerra, conduziu uma série de processos contra o governo federal (PRADO; LOPES, 2019).

Para atingir as metas do Acordo de Paris, aponta Lopes (2019) os estados podem se utilizar de diversos recursos, desde a adoção de legislações, modificações na geração de energia e no setor de transporte, até a criação de programas e contatos com outras localidades com o intuito de redução da emissão dos gases estufa. A ação dos governos subnacionais a partir da formação de coalizões multisetoriais é uma forma de superar as barreiras de diversas naturezas existentes na ação individual e pode, por meio da coordenação e da atuação internacional flexibilizar a capacidade de resposta internacional do próprio governo nacional (SILVA, 2021). O mesmo pode ser visto na criação de instituições articuladoras da concretização dos interesses estaduais no âmbito externo e interno, tais como, *National*

⁵³ “*The Paris Accord would undermine our economy, hamstring our workers, weaken our sovereignty, impose unacceptable legal risks, and put us at a permanent disadvantage to the other countries of the world. It is time to exit the Paris Accord and time to pursue a new deal that protects the environment, our companies, our citizens, and our country*” discursou Trump ao anunciar a saída do país do acordo (TRUMP WHITE HOUSE, 2017, P.01).

Governors Association (NGA) e o *Council of States Governments* (CSG), responsável por uma descentralização do poder.

Neste sentido, este trabalho está dividido em três seções. Na primeira seção, descrever-se-á o surgimento, natureza e dinâmicas do federalismo e da paradiplomacia climática estadunidense, a partir de revisão narrativa da sua literatura. Na segunda seção, a partir de dados primários e secundários, nos debruçaremos sobre o caso da *US Climate Alliance* na Era Biden, sua atuação internacional e resultados domésticos. Na terceira e última seção apresentamos uma análise qualitativa e hipotético-dedutivo acerca da natureza de tal iniciativa em relação ao governo federal na Era Biden. Apresentando uma política climática e externa diferente de seu antecessor, as ações da *US Climate Alliance* na Era Biden reforçam a cooperação, a despeito do conflito, no federalismo estadunidense”.

A partir de pesquisa documental, foram analisados os relatórios, publicações e estratégias documentadas pela Aliança. O estudo de caso também se justifica por subsidiar de informações países com abordagens semelhantes, como por exemplo o Brasil. Entende-se que a abordagem intersetorial, colaborativa e internacional é essencial para a implementação de políticas de mudança do clima nos Estados Unidos.

1. A relação entre federalismo, mudança climática e paradiplomacia nos Estados Unidos.

Assegurar o bem-estar da sua população em um mundo globalizado levou os governos estaduais para a arena internacional, apontam Kincaid (1999) e Kline (1999). Keohane e Nye (1977) definem este retrato da política internacional a partir do termo ‘interdependência complexa’, um cenário marcado pela multiplicidade de agendas, atores e canais de comunicação internacionais. Logo, os governos estaduais identificam a importância da atração de Investimento Diretos Estrangeiros (IEDs) e do fomento à exportação para a criação de novos empregos e para a competitividade da sua economia, a partir do estabelecimento de escritórios, missões internacionais e subsídios fiscais (DUCHACEK, 1990; FRY, 1990).

Para Fry (1999), deve-se reconhecer a imperatividade destes novos atores das relações internacionais dado que são eles que implementam as políticas públicas necessárias para a manutenção da liderança econômica dos Estados Unidos no mundo e para se alcançar tal

objetivo, portanto, mais atenção deve ser concedida à qualidade de suas relações intergovernamentais.

O termo paradiplomacia, cunhado por Soldatos (1990), surge na literatura de Ciência Política e Relações Internacionais para descrever a atuação internacional dos governos subnacionais americanos e não se limita a descrever atividades de caráter econômico (EATMON, 2009). Muitos estados passaram a firmar entendimentos com suas contrapartes estrangeiras, por exemplo, em políticas ambientais (FRY, 1990); bem como, a lançar mão do uso de sanções econômicas internacionais, antecipando ou mesmo indo de encontro com a política externa federal (KLINE, 1999; DENNING; MCCALL, 2000; PRADO, 2013).

Na literatura constitucionalista, identifica Silva (2021), as discussões centram-se em duas correntes: enquanto, para uma, na maioria dos casos os governos estaduais e locais americanos não possuem autoridade legal para atuar internacionalmente, para a outra, as disposições constitucionais não proibirem a atuação dos governos estaduais, mas sim estabeleceram limites. Logo, as atividades são em alguma medida reguladas pelos legislativos e têm sua constitucionalidade avaliada pela Suprema Corte (PRADO, 2013).

Eatmon (2009) identifica as principais atuações paradiplomáticas norte-americanas no regime internacional de mudança do clima das últimas décadas. Já em 1988, nota-se a difusão de instrumentos de regulação em clima para governos estaduais a partir de eventos internacionais, como a *Toronto Conference on the Changing Atmosphere*. Em 2001, foi lançado o Plano de Ação para Mudanças Climáticas da Conferências dos Governadores da Nova Inglaterra e os Premiers Canadenses da Páscoa (NEG-ECP, na sigla em inglês).

Lopes (2019) destaca como uma das motivações para o engajamento internacional dos estados norte-americanos se devem à sua posição geográfica e por consequência são direcionados de forma efetiva com o Canadá e o México, tratando de políticas de meio-ambiente e infraestrutura, por exemplo. Já para Fry (1990), o foco na parceria especial com o Canadá se deve à implementação do Tratado de livre-comércio entre os países (1989) e os impactos econômicos de uma ação descoordenada.

No entanto, redes globais como as C40 *Cities Climate Leadership Group*, *Regions4 Sustainable Development* e ICLEI - *Local Governments for Sustainability*, são também exemplos de coalizões compostas por entes subnacionais voltadas à temática global (SILVA, 2021). Alguns modelos indicam que até 18 Gt CO₂e/ano além das reduções nacionais poderiam ser alcançadas a partir destas iniciativas multistakeholders internacionais

(HULTMAN ET AL, 2020). Na realidade, os governos subnacionais nos EUA há muito são líderes em mudanças climáticas globais, participando de reuniões internacionais, formando alianças transfronteiriças, entendimento bilaterais, e até mesmo harmonizando seus sistemas regulatórios, como no caso Califórnia-Quebec (MURTHY, 2020).

Para Fry (1990), ainda, a proliferação de laços internacionais dos governos subnacionais americanos é um complicador das relações intergovernamentais e exige maior necessidade de cooperação, em detrimento da competição, entre os governos subnacionais americanos, e, de maior coordenação entre estes e o Governo Federal dos Estados Unidos. Neste sentido, também para incrementar a consulta e a cooperação intergovernamental em questões de política externa, Kline (1999) sugere a criação de um órgão específico para este fim composto então por representantes das diferentes esferas de poder. No lugar de se dirigir à criação de uma regulação que estabelecesse limites claros para atuação internacional dos governos subnacionais americanos (*hard law*), Kincaid *apud* Kline (1999) propõe o uso de uma variedade de mecanismos de coordenação de diferentes normas, interpretações jurídicas e políticas objetivas (*soft law*) para localizar e debater a política externa americana.

From time to time, policy positions or actions taken by state and local governments clearly have been at variance with Washington's foreign policy priorities, and these discrepancies have the potential to damage both the conduct of foreign policy and international reputation of the United States (FRY, 1998, p. 96).

Ao investigar o padrão de decisões da Suprema Corte deste tipo de atuação e de seu extenso rol de possibilidades, Murthy (2020) indica que o Órgão está cada vez mais propenso a tratar assuntos estrangeiros como assuntos domésticos, bem como, estão as práticas de ‘*international norm-sustaining*’ cada vez mais frequentes entre atores subnacionais ao redor dos Estados Unidos. Para a autora (2020, p. 117): “*the climate context is distinguishable from the seminal foreign affairs preemption cases because there is no conflicting congressional statute or executive agreement*⁵⁴”; em outras palavras, estas estariam “*well-positioned to survive constitutional scrutiny.*”

Diante do exposto pudemos notar que a criação de articulações domésticas e internacionais se mostra como uma estratégia utilizada pelos estados para se posicionarem

⁵⁴ “*In fact, the action of states and cities are broadly consistent with the UNFCCC, a treaty that U.S Senate consented to ratify*” (MURTHY, 2020, P. 09)

como lideranças na promoção de políticas climáticas em oposição ao afastamento do governo central na implementação de tais políticas, sendo a *US Climate Alliance* um caso exemplar, que Silva (2021) se debruçou.

Não obstante, cabe investigar a atuação de tal coalizão em relação a um novo governo federal com propostas aparentemente mais ambiciosas que seu antecessor e em consonância com os seus objetivos. Parte-se do pressuposto de uma possibilidade de reedição de dinâmicas de um federalismo cooperativo entre governo federal e os estados-membros da Aliança, ao examinar o estudo de caso a partir de dados primários disponíveis na página oficial da Coalizão (<http://www.usclimatealliance.org/>).

2. US Climate Alliance na Era Biden

Em resposta à decisão do governo federal dos Estados Unidos, sob a presidência do republicano Donald Trump, de se retirar do Acordo de Paris, no ano de 2017, os governadores democratas Andrew Cuomo, Jay Inslee e Jerry Brown, dos estados de Nova York, Washington e Califórnia, lançaram a *United States Climate Alliance* (USCA, na sigla em inglês) para que a sua ação coordenada garantisse a contribuição do país para o esforço global em enfrentar as mudanças climáticas (USCA, 2019a).

Atualmente composta por 24 estados⁵⁵, se apresenta enquanto uma coalizão bipartidária de governadores comprometidos com reduções de emissões de GEE consistentes com os objetivos do Acordo de Paris, que juntos representam pelo menos 60% da economia, 54% da população e 42% da emissão total de GEE dos do país (USCA, 2022a). Para compor a Aliança, os estados precisam se comprometer com os seus objetivos vigentes:

a) Reducing collective net GHG emissions at least 26-28 percent by 2025 and 50-52 percent by 2030, both below 2005 levels, and collectively achieving overall net-zero GHG emissions as soon as practicable, and no later than 2050.

b) Accelerating new and existing policies to reduce GHG pollution, building resilience to the impacts of climate change, and promoting clean energy deployment at the state and federal level.

⁵⁵ California (CA), Colorado (CO), Connecticut (CT), Delaware (DE), Hawaii (HI), Illinois (IL), Louisiana (LA), Maine (ME), Maryland (MD), Massachusetts (MA), Michigan (MI), Minnesota (MN), Nevada (NV), New Jersey (NJ), New Mexico (NM), New York (NY), North Carolina (NC), Oregon (OR), Pennsylvania (PA), Rhode Island (RI), Vermont (VT), Virginia (VA), Washington (WA), Wisconsin (WI).

23 a 27 de agosto de 2021

- c) *Centering equity, environmental justice, and a just economic transition in their efforts to achieve their climate goals and create high-quality jobs.*
- d) *Tracking and reporting progress to the global community in appropriate settings, including when the world convenes to take stock of the Paris Agreement.* (USCA, 2021a)

O funcionamento da Aliança se dá através da cooperação/coordenação entre as ações dos governos estaduais americanos, do compartilhamento de conhecimentos e por meio da implementação de políticas, regulamentos e legislação em diferentes setores e áreas temáticas, ver Quadro 2 (USCA, 2019a; USCA, 2022a). Os estados-membros partem da produção de inventários de GEE para o desenvolvimento de caminhos para a sua descarbonização e atuam para manter e expandir a ambição climática internacional. A Aliança conta com um Secretariado financiado também por doadores, cujo objetivo é: (a) apoiar os governadores e seus estados, ao facilitar o diálogo e a cooperação entre os estados-membros, compartilhando informações e melhores práticas; e (b) comunicar a liderança climática demonstrada pelos estados-membros da Aliança às partes interessadas (USCA, 2019a).

Com o apoio de diferentes organizações, já foram publicado 07 (sete) guias para os estados-membros e partes interessadas, tratam-se dos *Governors Climate Resilience Playbook* (2021; 2018), *Building Decarbonization Roadmap* (2021), *Natural & Working Lands Inventory Improvements* (2020), *From SLCP Challenge To Action* (2018), *Solar Deployment Guidebook* (2018) e *Non-Wires Solutions Implementation Playbook* (2018) (USCA, s.d).

Entre 2018-2021, o Plano Estratégico da Aliança buscou estabelecer as capacidades organizacionais centrais, a partir de: (1) acelerar a implementação das prioridades e ambições climáticas; (2) fortalecer as oportunidades de negócios e a criação de empregos na economia de baixo carbono; (3) ampliar a ação climática nacional e internacionalmente; (4) divulgar a ação climática da Aliança, tanto internamente quanto no exterior, para demonstrar e inspirar liderança (USCA, 2018a). De tal modo, os estados-membros da USCA buscaram cooperar com outros países e jurisdições subnacionais para coordenar as ações climáticas, bem como com a comunidade empresarial, governos, organizações sem fins lucrativos, fundações e outras partes interessadas.

QUADRO 2 - Inventário De Políticas Climática Dos Estados-Membros Da Us Climate Alliance Em 2022

1. ECONOMIC-WIDE GHG TARGETS & CLIMATE GOVERNANCE	2. TRANSPORTATION	3. BUILDINGS/EFFICIENCY	4. INDUSTRY	5. JUST TRANSITION/EQUITY
<p><i>1.1 Lead by Example programs and goals</i></p> <p>CA, CO, CT, DE, HI, IL, I, A, ME, MD, MA, MI, MN, NV, NM, NJ, NY, NC, OR, PA, RI, VT, WA, WI</p>	<p><i>2.1 Low-emission vehicle standards</i></p> <p>CA, CO, CT, DE, ME, MD, MA, MN, NM, NV, NJ, NY, OR, PA, RI, VT, WA</p>	<p><i>3.1 Electric utility energy efficiency resources standards</i></p> <p>CA, CO, CT, DE, HI, IL, ME, MD, MI, MN, NV, NM, NJ, NY, OR, PA, RI, VT, WA, WI</p>	<p><i>4.1 Regulations addressing hydrofluorocarbons</i></p> <p>CA, CO, DE, MA, ME, MD, NJ, NY, RI, VT, WA, WI</p>	<p><i>5.1 Environmental justice offices or interagency bodies</i></p> <p>CA, CO, CT, IL, I, A, MD, MA, MI, MN, NJ, NM, NY, NC, OR, PA, RI, VT, WA</p>
<p><i>1.2 Economy-wide GHG goals</i></p>	<p><i>2.2 Zero-emission vehicle standards</i></p>	<p><i>3.2 Gas utility energy efficiency resource standards</i></p>	<p><i>4.2 Regulations addressing methane from oil and gas, landfill, and agricultural sources</i></p>	<p><i>5.2 Environmental justice screening and policy tools</i></p>
<p>CA, CO, CT, DE, HI, IL, I, A, ME, MD, MA, MI, MN, NV, NJ, NM, NY, NC, OR, PA, RI, VT, WA</p>	<p>CA, CO, CT, ME, MD, MA, MN, NM, NV, NJ, NY, OR, PA, RI, VT, WA</p>	<p>CA, CO, CT, DE, IL, ME, MI, MN, NJ, NY, OR, RI, VT, WA, WI</p>	<p>CA, CO, MD, MA, NM, NY, OR, PA, VT</p>	<p>CA, CO, CT, IL, MD, MA, MN, NJ, NM, NY, NC, PA, RI, WA, WI</p>
<p><i>1.3 State climate action plans</i></p>	<p><i>2.3 Clean truck standards</i></p>	<p><i>3.3 Appliance efficiency standards</i></p>	<p><i>4.3 Buy clean programs, studies, or pilot projects</i></p>	<p><i>5.3 Just transition offices or interagency bodies</i></p>
<p>CA, CO, CT, DE, HI, I, A, MA, ME, MD, MI, MN, NV, NM, NJ, NY, NC, OR, PA, RI, VT, WA, WI</p>	<p>CA, CO, CT, MA, ME, NJ, NY, OR, WA</p>	<p>CA, CO, CT, HI, MA, ME, MD, NV, NY, OR, RI, VT, WA</p>	<p>CA, CO, MN, NY, OR, WA</p>	<p>CA, CO, MD, MN, NM, NJ, NY</p>
<p><i>1.4 Net-zero GHG goals</i></p>	<p><i>2.4 Clean fuels standards</i></p>	<p><i>3.4 Statewide building performance standards</i></p>	<p><i>4.4 Regulations addressing GHG emissions from industrial sources</i></p>	
<p>CA, HI, I, A, MA, MD, ME, MI, NC, NM, NV, NY, RI, WA, VT</p>	<p>CA, CO, CT, MA, ME, NJ, NY, OR, WA</p>	<p>CO, MD, WA</p>	<p>CA, CO, MA, OR, WA</p>	

23 a 27 de agosto de 2021

6. NATURAL AND WORKING LANDS	7. ELECTRICITY	8. CARBON MARKETS & VALUING	9. RESILIENCE	10. CLIMATE FINANCE
6.1 NWL in state GHG inventories	7.1 Renewable portfolio standards	8.1 Social cost of greenhouse gasses in policymaking	9.1 Statewide resilience or adaptation plans	10.1 Green and/or resilient infrastructure banks
CA, CO, DE, HI, ME, MD, MA, MN, NV, NM, NJ, NC, VT, WA, WI	CA, CO, CT, DE, HI, IL, ME, MD, MA, MI, MN, NV, NM, NJ, NY, NC, OR, PA, RI, VT, WA	CA, CO, CT, IL, MA, ME, MD, MN, NC, NV, NJ, NY, OR, PA, WA	CA, CO, CT, DE, HI, LA, ME, MI, MD, MA, MN, NJ, NY, NC, OR, PA, RI, VT, WA	CA, CO, CT, DE, HI, IL, LA, ME, MD, MI, NC, NV, NY, PA, RI
6.2 Healthy soils legislation	7.2 100% clean electricity goals	8.2 Carbon market participation	9.2 Resilience offices or interagency bodies	
CA, CO, HI, IL, ME, MD, NM, NY, VT, WA	CA, CO, CT, HI, IL, ME, MD, MN, NC, NV, NM, NY, NJ, OR, PR, RI, WA, WI	CA, CT, DE, ME, MD, MA, NJ, NY, PA, RI, VT, WA	CA, CO, CT, HI, LA, MA, MN, ME, NC, NJ, OR, RI, WA	
6.3 NWL conservation or sequestration goals				
CA, CO, DE, HI, MA, MD, NM, OR, WI				

Elaborado pelo autor.

Fonte: USCA, 2022a, P. 02

3.1 *Cooperação Internacional*

3.1.1. *Talanoa Dialogue*

O Diálogo de Talatona trata-se de uma iniciativa do secretariado das Nações Unidas, lançada em 2017, na COP 23, para verificar e aumentar o cumprimento das metas do Acordo de Paris de todos os países e outras partes interessadas, incluindo empresas, investidores, cidades, regiões e sociedade civil a partir das três perguntas-chaves: “*Where are we? Where do we want to go? How do we get there?*” De tal modo, países e partes interessadas não-Parte podem contribuir com ideias, recomendações e informações em um portal online. (USCA, s.d.c).

3.1.2 *North American Climate Leadership Dialogue*

Durante a 23ª Conferência das Partes (COP23), em 2018, os estados-membros da *US Climate Alliance* e os governos do Canadá e México, lançaram o *North American Climate Leadership Dialogue* (NACLD, na sigla em inglês) para acelerar os esforços de política climática na região e alcançar a meta de 50% de geração de energia zero-carbono até 2025 em toda a América do Norte, “*in advancing improvements in efficiency, electrification and greenhouse gas emission performance of vehicles*” e “*working hand-in-hand with the private sector and beyond the borders of our membership*” (USCA, 2018b, P. 01).

Além da cooperação internacional nos setores de eletricidade, indústria e transporte, o NACLD abarca também compromissos com a manutenção e o aumento da capacidade de sequestro de carbono de *natural and working lands* e da resiliência de comunidades costeiras e ecossistemas marinhos, bem como, com a redução da emissão de poluentes de curta duração (USCA, 2018b). Assim, também em 2018, a *US Climate Alliance* e os governos do Canadá e México lançaram mão da campanha *Short-Lived Climate Pollutant Challenge*, que convida governos nacionais e subnacionais, empresas e outros atores para, por meio de ações novas e contínuas, reduzir, rápida e significativamente, a emissão desses poluentes, o que minimiza os

riscos das mudanças climáticas e maximiza os benefícios locais associados⁵⁶ (USCA, 2018b; USCA, 2018c). Fazem parte deste compromisso empresas de petróleo, gás e produtos químicos e outras coalizões climáticas internacionais e subnacionais, como por exemplo: a *Climate and Clean Air Coalition* (CCAC), a *Under2 Coalition* e a *Global Methane Initiative* e mais (USCA, s.d).

No âmbito do NACLCD ainda, o governo do Canadá pretende continuar a expandir suas áreas protegidas e águas internas de 11,2% em 2018 para pelo menos 17% do território nacional em 2020, além de já conservar, em 2019, 13,8% das suas áreas marítimas, superando a meta de 10% estabelecida em 2018 para 2020 (USCA, 2019c). Ao mesmo tempo, o governo do México, a partir de parcerias com povos indígenas, organizações públicas e privadas, estabelece unidades de conservação em pelo menos 11,14% do seu território e 22,05% nas suas áreas marítimas (USCA, 2019c). Assim, os estados-membros da USCA, em 2020, lançaram também a campanha internacional *Natural and Working Lands Challenge* para promoção da redução das emissões de GEE a partir do do sequestro de carbono em todas as terras públicas ou privadas que armazenam carbono no solo⁵⁷ (USCA, 2020a).

3.2 US Climate Alliance na Era Biden

Já na campanha eleitoral, Biden e diversos candidatos democratas ao Congresso, apresentaram alta prioridade para políticas climáticas, ao lado de medidas que recuperasse a economia pós-COVID, em contraposição aos expoentes negacionistas do partido republicano, em Trump⁵⁸ (BOMBERG, 2021). Logo, embora o sucesso de Biden não tenha lhe garantido uma maioria parlamentar confortável, seu primeiro sinal de mudança aconteceu imediatamente à posse, quando compôs sua administração de notáveis no tema, retornou o

⁵⁶ A Aliança buscará ainda em 2018 endereças tais objetivos: “*improve emissions inventories; quickly identify and address methane leaks and super emitters; promote energy efficiency, including in refrigeration and cooling; phasedown the use of HFCs; improve management of organic and agricultural waste streams; and define other targets and measures to rapidly reduce emissions of these potent pollutant*” (USCA, 2018, P. 01)

⁵⁷ Assim, a USCA (2020, P. 01) recomenda a governos nacionais e subnacionais, empresas e outros atores “*to adopt practices that increase long-term carbon sequestration in forests and forest products; reduce losses from catastrophic wildfire and land-use change; protect existing natural and working lands from conversion; support healthy soils on farms and ranches; restore coastal wetlands and subtidal habitats that protect shorelines against sea level rise; restore ecosystems and open space for watershed protection and recreation; and grow the urban forest and other greenspace to improve health and livability*”.

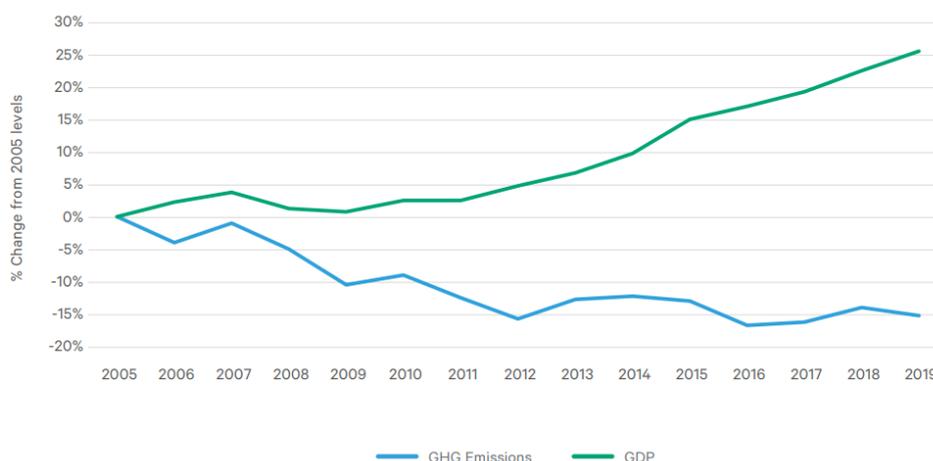
⁵⁸ Para a Bomberg (2021, p. 854), “*for observers of environmental and climate politics the 2020 US Election was one of the most consequential in US history*”.

país ao Acordo de Paris e decretou, dentre outros, a suspensão de todos os novos licenciamentos de extração de petróleo em terras federais.

Sobretudo, o Presidente anunciou, em conformidade com as metas globais, um compromisso de colocar os país em rota para reduzir 50% das suas emissões anuais até 2030, a partir de: (1) *Clean Air Taxes Credits* embutidos entre os 2 trilhões de dólares em investimentos no Programa *Build Back Better*; (2) fortalecimento de regulações da EPA em usinas elétricas a carvão e gás natural existentes, como o *Clean Power Plan rule*; e, (3) novas regulações sobre a indústria automobilística do país, de modo a acelerar a transição para um frota elétrica (WHITE HOUSE, 2022).

Em consonância, o Plano Estratégico 2021-2025 da USCA passa a ter por diretrizes: (1) construir uma economia de carbono zero mais equitativa e resiliente e criar empregos de alta qualidade, (2) ampliar a ação climática nacional por meio de estreita colaboração federal, (3) inspirar a ação internacional, demonstrando a ambição e a durabilidade da liderança dos estados-membros da aliança e do governo federal dos EUA; e, (4) conduzir ações coordenadas para movimentar os mercados e colocar os EUA em uma situação irreversível de progresso (USCA, 2021a). Neste caso, identifica-se a necessidade de colaboração com o governo federal de modo a garantir maior estabilidade e harmonia de políticas e regulamentações e aumentar e dar escala às ações federais.

Figura 2 - Redução de emissões e crescimento do PIB entre os estados-membros da US Climate Alliance entre os anos 2005 - 2019.



Fonte: USCA, 2021 (b), p. 02.

23 a 27 de agosto de 2021

Em seu mais recente relatório anual, a USCA (2021b) apresenta que as reduções de emissões nos estados-membros são acompanhadas do crescimento de suas economias, ver Figura 2, embora maiores avanços exijam apoio e liderança adicional do governo federal e do Congresso. De tal modo, a Aliança propõem forjar um novo tipo de parceria entre estados e governo federal, dado que esta vem oferecendo, muitas das vezes, experiências prévias escalonadas a nível nacional, como nos caso do *American Innovation and Manufacturing Act*, *Civilian Climate Corps Program*, *Low Emissions Vehicle Standards*, *Green Banks*, *Federal Flood Risk Management Standard*, *30x30 goal* e *Justice40 Initiative* (USCA, 2021).

Para tanto, objetiva-se fortalecer a participação dos governadores da Aliança na tomada de decisões estratégicas federais, subsidiar informações políticas e programas federais, apoiar o engajamento no Congresso e a liderança climática federal (USCA, 2021a). Se faz presente, também, a tática de por meio de parcerias bilaterais e fóruns internacionais, trabalhar com líderes estaduais, locais e internacionais para garantir compromissos com ação climática e colaborar por meio de intercâmbios técnicos para construir capacidades mútuas, de tal sorte que a Aliança expressa o entendimento de que:

By educating the international community about cooperative federalism, the authorities vested in U.S. governors, and the long record of state climate leadership, the Alliance can build and increase trust in U.S. action” e “will show how leadership at all levels of government ensures the continuity of climate action in the U.S. across administrations (USCA, 2021a, p. 04).

A *US Climate Alliance*, ademais, endereça questões públicas urgentes a diferentes atores da política estadunidense, especialmente ao Congresso Nacional. Em julho de 2020, para garantir aos Estados a possibilidade de continuar a fornecer serviços críticos em meio a situação de emergência devido a pandemia do COVID-19, a Aliança recomendou ao Congresso a aprovação de pelo menos U\$ 500 bilhões em *federal aid* para estados e territórios além do financiamento adicional para modernizar, descarbonizar e aumentar a resiliência da infraestrutura do país (*U.S. Climate Alliance Stimulus Recommendations*) (USCA, 2020b). Contando já com o *American Rescue Plan* (2021) no país em um montante de U\$ 350 bilhões, quase um ano depois, em junho de 2021, a USCA (2021b, p. 01), se direciona novamente ao Parlamento para demandar um pacote de investimento capaz de modernizar e fortalecer infraestrutura nacional, em consonância ao *American Jobs Plan* e enfrentar assim também enfrentar a crise climática eminente (*U.S. Climate Alliance Infrastructure Letter*).

Em junho de 2022, 21 dos 24 estados-membros⁵⁹, manifestaram, mais uma vez ao Congresso Nacional, a necessidade de se aprovar rapidamente um pacote climático de pelo menos US\$ 550 bilhões, complementar ao *Infrastructure Investment and Jobs Act* (2021) aprovado, de modo a enfrentar a mudança climática, melhorar a saúde pública e a equidade, além de promover o crescimento econômico do país (*U.S. Climate Alliance Letter to Congressional Leaders Calling for a Bold Climate & Clean Energy Package*) (USCA, 2022b). Ainda em junho de 2022, a USCA (2022b) manifestou à EPA seu apoio à regulamentação de emissões de GEE conduzida pela órgão e recomendou o desenvolvimento de novos padrões de desempenho para unidades geradoras eletricidade a gás (*Climate Alliance Letter to EPA on Reducing Climate Pollution from New Gas-Fired Turbines*).

Somam-se assim uma série de elementos que nos fazem concluir que apesar de avanços relativos e esforços dos governadores na Aliança, Biden não é capaz de aglutinar em torno de si expressão eleitoral e política para um arranjo intergovernamental cooperativo à altura daquele editado na década de 1930 ou mesmo dos desafios que os Estados Unidos têm diante de si em termos de mitigação e adaptação à mudança do clima.

Considerações Finais

Como pudemos notar, a autonomia dos entes federados é um histórico objeto de disputa prática, política e teórica nos Estados Unidos, especialmente no que se refere aos laços internacionais estabelecidos entre os governos estaduais e demais atores estrangeiros, no caso de política econômicas, sanções, migrante/refugiado e também ambientais. A literatura especializada tradicionalmente divide fases e características distintas deste padrão de relações intergovernamentais, que envolve também os três poderes dos níveis estaduais e federais. A Constituição que previu um federalismo dual, ou seja, concorrencial e de mútua observância entre ambos os níveis de poder, assistiu em um momento muito particular arranjos cooperativos entre governo federal e estaduais e de união nacional, responsáveis por investimentos públicos que transformaram a realidade norte-americana e que eventualmente buscam ser repetidos.

⁵⁹ *California, Colorado, Connecticut, Delaware, Hawaii, Illinois, Louisiana, Maine, Michigan, Minnesota, Nevada, New Jersey, New Mexico, New York, North Carolina, Oregon, Pennsylvania, Puerto Rico, Rhode Island, Vermont, Washington, e Wisconsin* (USCA, 2022b).

No que se refere à crise climática e os reveses da liderança internacional de uma série de presidentes do país, governadores vêm liderando e inovando em regulações, investimentos e principalmente parcerias dentro e fora das fronteiras nacionais, de modo a manter e expandir o compromisso dos Estados Unidos nos pactos globais de redução de emissões de CO₂, mesmo que travando uma verdadeira guerra com o governo federal, como foi o caso da presidência de Donald Trump, detidamente analisados por Prado (2013), Lopes (2019) e Silva (2021).

Foi neste contexto que a *United States Climate Alliance* foi criada e se transformou em uma das mais importantes coalizões bipartidárias entre governos estaduais de modo a implementar uma política climática ambiciosa, paralela e independente do governo federal, cujos resultados são consideráveis, porém limitados, como descreve a própria instituição. Neste sentido, são notáveis os esforços de cooperação internacional. Além de acompanhar e integrar os esforços globais do Acordo de Paris, a USCA e os seus estados-membro desenvolveram um amplo repertório de interações internacionais, bem como consolidaram compromissos regionais com o Canadá e o México no *North American Climate Leadership Dialogue* para incorporação política e regulações harmônicas de transição energética, automobilística e promoção de áreas protegidas.

A chegada de Biden à presidência da República é acompanhada de promessas na agenda climática doméstica e internacional e se deve, em certa medida, ao apoio do eleitorado preocupado com o presente e o futuro do sistema climático planetário e das condições de vida para humanos e não-humanos. Não por acaso, a principal plataforma política do presidente-eleito tratava-se da recuperação e transição econômica. Contudo, sem o apoio parlamentar necessário, Biden enfrenta uma série de obstáculos, dentre eles um conflito geopolítico com severos impactos na sua economia doméstica e no preço do petróleo internacional. Ainda, a atual configuração da Suprema Corte dos Estados vem emplacando uma série de limites à atuação do governo federal, em uma “devolução” da autonomia dos estados, como por exemplo, na reversão do entendimento de *Massachusetts v. EPA* em junho de 2022 no julgamento do caso *West Virginia v. EPA*.

Assim, pudemos notar, por fim, mudanças importantes no padrão de atuação da *US Climate Alliance*. Apesar das particularidades e das diferentes capacidades de cada estado em implementar todo um *hall* de políticas climáticas disponíveis, a USCA deliberadamente vem se dedicando a apoiar e complementar as políticas da agenda climática de Biden,

promovendo e reeditando assim as dinâmicas de um federalismo cooperativo, endereçando pressionando diferentes atores da política estadunidense, especialmente o Congresso Nacional. O federalismo cooperativo, prescreve a literatura apresentada, é capaz de grandes intervenções públicas e uma harmonia entre os diferentes níveis e poderes, com uma forte atuação do governo federal, o que não parece ser o caso. Tal qual Obama, apesar de avanços relativos, Biden não é capaz de aglutinar em torno de si expressão eleitoral e política à altura de seus desafios.

Referências Bibliográficas

BOMBERG, Elizabeth. The 2020 US Election and its climate consequences. **Environmental Politics**, [S.L.], v. 30, n. 5, p. 854-862, 5 jul. 2021. Informa UK Limited.
<http://dx.doi.org/10.1080/09644016.2021.1920769>.

DENNING, Brannon; MCCALL, Jack H. States' rights and foreign policy: some things should be left to Washington. **Foreign Affairs**, vol. 79, no. 1, p. 09- 14. 2000.

DUCHACEK, Ivo. Perforated Sovereignties: Towards a typology of new actors in international relations. In MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. (org). **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. New York, Oxford University Press, p.1-34. 1990.

EATMON, Thomas D. Paradiplomacy and Climate Change: American States as actors in global climate governance. **Journal Of Natural Resources Policy Research**, [S.L.], v. 1, n. 2, p. 153-165, 01 abr. 2009. The Pennsylvania State University Press.
<http://dx.doi.org/10.1080/19390450902789275>.

FORD, Lynne E.; BARDES, Barbara A.; SCHMIDT, Steffen W.; SHELLEY II, Mack C. **American Government and Politics Today**. Cengage, 2020.

FRY, Earl. State and local governments in the international arena. **The Annals of the American Academy**, p. 118-127. 1990.

HULTMAN, Nathan E.; CLARKE, Leon; FRISCH, Carla; KENNEDY, Kevin; MCJEON, Haewon; CYRS, Tom; HANSEL, Pete; BODNAR, Paul; MANION, Michelle; EDWARDS, Morgan R.. **Fusing subnational with national climate action is central to decarbonization: the case of the united states**. Nature Communications, [S.L.], v. 11, n. 1, p. 1-10, 16 out. 2020. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1038/s41467-020-18903-w>.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. Power and Interdependence. New York, San Francisco, Boston: Ed. Longman, 2001.

KINCAID, John. Why Coercion and Cooperation Coexist in American Federalism. In **Intergovernmental Relations in Transition: Reflections and Directions**. Routledge. 2018.

23 a 27 de agosto de 2021

KLING, John. Continuing controversies over state and local foreign policy sanctions in the United States. **Publius**, p. 111-134. 1999.

LOPES, Isabella Ferrarez Fernandes. **A atuação internacional dos estados norte-americanos para a implementação das políticas de mudanças climáticas: o caso da Califórnia**. 2019. 125 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Instituto de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019. DOI <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2019.650>

LOPES, Isabella Ferrarez Fernandes; PRADO, Débora Figueiredo Mendonça do. A Resistência Estadual às Políticas de Donald Trump: o caso da Califórnia. **Revista Tempo do Mundo**, [S.L.], n. 51, p. 45-66, 14 nov. 2019. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. <http://dx.doi.org/10.38116/rtmv5n1art2>.

MURTHY, Sharmila L (2020). **The Constitutionality Of State And Local “Norm Sustaining” Actions On Global Climate Change: The Foreign Affairs Federalism Gray Zone**. Philadelphia : University of Pennsylvania.

PRADO, Débora Figueiredo Mendonça do. **Federalismo e Política Internacional: os conflitos entre a União e os governos estaduais nos estados unidos**. 2013. 301 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

REMINI, Robert Vincent. **A short history of the United States**. Harpercollins e-Books, 2009.

SILVA, Wilker Jeymisson Gomes. **Convergindo na divergência: emersão, atuação e governança multinível da U.S. Climate Alliance no governo Donald Trump**. 2021. 160 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2021.

SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors, in: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis (org). **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, p.34-53, 1990.

TRUMP WHITE HOUSE, Statement by President Trump on the Paris Climate Accord. 2017. Disponível em: <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord/>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

USCA. **Frequently Asked Questions**. 2019a. Disponível em: <<https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbfe18b27d4da21c9361/t/5cd06781e79c7011d1796256/1557161857458/USCA+FAQ++2019+MAY.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

USCA. **U.S. Climate Alliance Fact Sheet**. 2022a. Disponível em: <<https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbfe18b27d4da21c9361/t/62bb6d89c1211a4352873b4c/1656450441844/USCA+2022+Fact+Sheet.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

USCA. **U.S. Climate Alliance Four-Year Strategy | 2021-2025**. 2021. Disponível em: <<https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbfe18b27d4da21c9361/t/612eb63d57a4d103c58db788/1630451265406/US+Climate+Alliance+2021-2025+Strategy.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

23 a 27 de agosto de 2021

USCA, **U.S. Climate Alliance 2018 Strategy**. 2018a. Disponível em:

<<https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbfe18b27d4da21c9361/t/5ae78b13575d1fcb77a45615/1525123859959/2018+USCA+Strategy+-+Final+Public+.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

USCA, **U.S. Climate Alliance Stimulus Recommendations**. 2020. Disponível em:

<<https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbfe18b27d4da21c9361/t/5f1746b40b48fc33c12a0953/1595360950196/USCA+Stimulus+Letter.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

USCA, **U.S. Climate Alliance Infrastructure Letter**. 2021. Disponível em:

<https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbfe18b27d4da21c9361/t/60ba4d926496b505bec0dc32/1622822291586/US+Climate+Alliance_Infrastructure+Letter_6.4.21.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

USCA, **U.S. Climate Alliance Letter to Congressional Leaders Calling for a Bold Climate & Clean Energy Package**. 2022b. Disponível em:

<https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbfe18b27d4da21c9361/t/60ba4d926496b505bec0dc32/1622822291586/US+Climate+Alliance_Infrastructure+Letter_6.4.21.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

USCA, **U.S. Climate Alliance Letter to EPA on Reducing Climate Pollution from New Gas-Fired Turbines**. 2022b. Disponível em:

<https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbfe18b27d4da21c9361/t/60ba4d926496b505bec0dc32/1622822291586/US+Climate+Alliance_Infrastructure+Letter_6.4.21.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

USCA, **U.S. Climate Alliance Letter to EPA on Reducing Climate Pollution from New Gas-Fired Turbines**. 2022b. Disponível em:

<https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbfe18b27d4da21c9361/t/60ba4d926496b505bec0dc32/1622822291586/US+Climate+Alliance_Infrastructure+Letter_6.4.21.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

USCA, **Joint Statement On North American Climate Leadership**. 2018b. Disponível em:

<<https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbfe18b27d4da21c9361/t/5b9a0189032be40c8f4f775e/1536819594507/NACLD+2018+Cooperation+-+Final.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

USCA, **Short-Lived Climate Pollutant Challenge FAQs**. s.d.a Disponível em:

<<https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbfe18b27d4da21c9361/t/5b7c546d0ebbe82e77a5b14a/1534874733719/SLCP+Challenge+FAQ.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

USCA, **Natural & Working Lands Challenges**. s.d.b. Disponível em:

<<https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbfe18b27d4da21c9361/t/5e78d7cce6124751b26f75d1/1584977868861/Revised+NWL+Challenge+Langauge.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

USCA, **North American Climate Leadership Dialogue Update on Progress 2018/19**.

2019b Disponível em:

<<https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbfe18b27d4da21c9361/t/5e78d7cce6124751b26f75d1/1584977868861/Revised+NWL+Challenge+Langauge.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

FINANCEIRIZAÇÃO E HEGEMONIA ESTADUNIDENSE: UM MESMO FENÔMENO ⁶⁰

Júlia Zenni Lodetti⁶¹

Resumo: O processo de financeirização da riqueza se caracteriza como uma mudança de regime de acumulação do sistema capitalista. Iniciado a partir do final da Segunda Guerra Mundial e aprofundado na década de 1970, não é um fenômeno estritamente econômico. É preciso analisar a relação imbricada deste com a ascensão e consolidação da hegemonia global dos Estados Unidos. Portanto, este trabalho possui como objetivo principal delinear a trajetória da influência da hegemonia estadunidense na adesão de outros países à financeirização de suas economias no âmbito da mundialização do capital a partir da mudança de regime de acumulação. Serão discutidos os conceitos compatíveis com a atuação dos Estados Unidos na propagação das políticas econômicas da financeirização. A pesquisa estudará a historicidade dos atores e eventos que envolvem a financeirização e a hegemonia estadunidense, os compreendendo dentro da totalidade do sistema capitalista, através do método crítico-dialético. Ressaltando as contradições encontradas, aplicaremos essa análise aos contextos francês e brasileiro, a fim de exemplificar e expor duas perspectivas: a de um país central e a de um país periférico. Essa dupla análise se propõe a demonstrar a abrangência do poder hegemônico dos Estados Unidos, tanto em áreas centrais quanto em regiões periféricas do sistema capitalista.

Palavras-chave: Financeirização. Hegemonia. Regime de acumulação.

Introdução

A financeirização da riqueza mundial é um processo amplamente estudado na área de Economia Política Internacional. Entretanto, a maior parte dos estudos se limitam a leituras dos aspectos econômicos que circundam tal fenômeno. Da mesma forma, apesar de a hegemonia estadunidense ter vasta literatura a seu respeito, a relação desta com o processo de financeirização ainda é pouco enfatizada. Portanto, compreendemos como essencial a tarefa de dar o devido destaque às correspondências e conexões desses dois objetos de estudo. Ainda, frisamos a noção de que a financeirização e a hegemonia dos Estados Unidos não são apenas processos paralelos, mas sim dois pontos focais de análise de um mesmo processo, ou seja, um parte do outro.

Para elucidar as compreensões a respeito dessa trajetória engendrada, desenvolveremos sobre os processos que facilitaram a consolidação do predomínio da finança

⁶⁰ Artigo elaborado com base em monografia orientada pela Profa. Patrícia Ferreira Fonseca Arienti

⁶¹ Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: juliazenni8@gmail.com. 2022.

nos sistemas econômicos do globo, ressaltando os pontos chave que demonstram a essência política e o caráter ideológico desse novo regime de acumulação de capital. Também sublinhamos a relevância central da atuação dos Estados Unidos na propagação dos modos de regulação da financeirização, conectando esse papel basilar ao poder hegemônico, que ao mesmo tempo confere potência à financeirização e se fortalece nela.

Ao abordar a hegemonia estadunidense, buscaremos manifestar como essa se fortaleceu e concretizou entrelaçada na propagação - coercitiva ou não - de políticas econômicas que servissem aos seus interesses nacionais. Daremos foco ao fato de que a hegemonia estadunidense se dá num plano multideterminado que abrange influência além da esfera político-econômica, consolidando uma hegemonia ideológica, social e culturalmente estabelecida. Possibilita-se, assim, que as crises econômicas não abalem a hegemonia financeirizada do país, e sim a aprofundem e fortaleçam.

As políticas financeiras promovidas dentro dos Estados Unidos transbordam seu projeto liberalizante ao resto do mundo através de sua capacidade hegemônica. Evidentemente, essa internacionalização do fenômeno se dá de maneira divergente nas regiões centrais e periféricas, por motivos intrínsecos ao processo de formação histórica e política de cada país. Portanto, de maneira a complementar a análise sobre o poder hegemônico dos Estados Unidos, visamos também estudar as formas com que a promoção da financeirização e da hegemonia estadunidense se desenvolveu e concretizou nas diferentes regiões. As nações escolhidas são a França e o Brasil pelo fato de ambas representarem bem o que aqui chamamos de países centrais e periféricos, respectivamente.

1. Financeirização

A partir da crise de estagflação da década de 1970 a desregulamentação dos bancos permitiu que estes moldassem a economia de forma que esta passou a operar sob a predominância das finanças. Nesse contexto, o capitalismo regido pelas finanças reproduziu sua lógica inflexível que requeria o mercado marcado pela completa ausência de regulamentação, tendo objetivo largamente voltado para a maximização dos lucros dos acionistas, focalizando economias anteriormente dirigidas centralmente pelo Estado para os fundamentos de mercado. (GUTTMANN, 2008) A primazia do acionista teria, segundo

23 a 27 de agosto de 2021

Aglietta e Rebérioux (2018), ganhado proeminência e força também a partir da década de 1970. Harvey (2011, p.75-76) expõe:

Desde 1970, as inovações financeiras, como a securitização da dívida hipotecária e a disseminação dos riscos de investimento mediante a criação de mercados de derivativos, tacitamente (e agora, como vemos, de verdade) apoiadas pelo poder do Estado, permitiram um enorme fluxo de excesso de liquidez em todas as facetas da urbanização e do espaço construído no mundo todo.

Ainda, pontua-se como tal incentivo às inovações tinha o objetivo de contornar e evitar as regulamentações, criando novas aberturas para que o contínuo excedente de capital pudesse atingir rentabilidade ampla e sem restrições ao ser aplicado em mercados livres de regulamentação. (HARVEY, 2011)

Esse novo modo de regulação da acumulação de capital tem como atributo definidor o processo de financeirização da riqueza, cuja definição pode ser resumida a simplesmente o alargamento da atribuição dos ativos, agentes, instituições e mercados financeiros, tanto no sistema econômico nacional quanto internacional. (GUTTMANN, 2008) Samir Amin (2001) estabelece como lógica central da mundialização do capital a submissão das instâncias políticas e ideológicas às demandas e exigências da instância econômica, mais precisamente financeira, em escala global. O autor ainda define de maneira sagaz a financeirização como justamente a saída para crise de excedentes:

Essa desigualdade [de distribuição de riquezas] produz por sua vez a crise, em outras palavras, um excedente crescente de capitais que não encontram saída na expansão do sistema produtivo. Os poderes de então estão preocupados exclusivamente com a gestão desta crise e são incapazes de encontrar uma solução. Por trás do discurso neoliberal mundializado se escondem, portanto, políticas perfeitamente coerentes de gestão da crise cujo único objetivo é o de criar saídas financeiras ao excedente de capitais, como maneira de evitar o que mais teme o capital: a desvalorização massiva. A “financeirização” é a expressão desta gestão, tanto a nível nacional como a escala mundial. As elevadas taxas de juros, os câmbios flutuantes e a liberdade para realizar transferências especulativas, as privatizações, assim como o déficit da balança de pagamentos dos Estados Unidos e a dívida externa dos países do Sul e do Leste, cumprem essas funções. (AMIN, 2001, p.22, tradução nossa⁶²)

⁶² Original: “Esta desigualdad produce a su vez la crisis, es decir, un surplus creciente de capitales que no encuentran salida en la expansión del sistema productivo. Los poderes de turno están preocupados exclusivamente por la gestión de esta crisis y son incapaces de encontrarle una solución. Detrás del discurso neoliberal mundializado se esconden, pues, políticas perfectamente coherentes de gestión de la crisis cuyo único

Percebe-se, dessa forma, como, com o predomínio das transações financeiras a nível global, há progressiva adaptação de todo escopo da economia mundial, desde o sistema financeiro internacional até os pormenores das mais diversas atividades de produção. Podemos inferir que o aumento das transações financeiras e operações especulativas, especialmente no século XX, é tanto de teor quantitativo, com incalculável crescimento, quanto de natureza qualitativa, no sentido de trazer significativas alterações sociais, políticas, culturais e territoriais. Essas mudanças na qualidade das relações sociais seguem as contundentes normativas da valorização financeira em instâncias abrangentes o suficientes para englobar desde capitalistas e instituições financeiras até governos e trabalhadores, incluindo ainda o espaço urbano e o meio ambiente. (CHESNAIS, 2005; NADER, 2019)

Portanto, chama-se de financeirização o processo que conduziu ao predomínio da finança nas transações econômicas internacionais, consolidando um padrão de riqueza internacionalmente difundido. Basicamente, se concentra no aumento da circulação de ações e títulos financeiros públicos ou privados no mercado de capitais. Esse conjunto de fatores se dá num contexto mundializado devido, entre outros aspectos, à ampla internacionalização de empresas e dos sistemas bancários nacionais. (GUTTMANN, 2008)

Num contexto micro, por conta do domínio das finanças nas transações, as empresas passam a lidar com um novo formato de investidor, cujo surgimento é facilitado pelo incentivo à compra de títulos e ações de risco e curto prazo, que permite maior mobilidade exterior. Esses novos atores são os investidores institucionais, formados por conjuntos de numerosos acionistas, que passam a ter amplo controle das medidas de gerenciamento das empresas. (CHESNAIS, 2005)

Mirando no contexto macro, mencionamos a maior volatilidade e liquidez das transações financeiras internacionais, que exercem pressão para, e ao mesmo tempo, são possibilitadas pela desregulamentação das estruturas e normas institucionais dos sistemas econômicos nacionais. Em conjunto, a liberalização dos mercados internos e a abertura irrestrita aos capitais internacionais permite alcance e profundidade ímpares a esse regime de acumulação denominado financeirização. Sendo a acumulação objetivo central de qualquer

objetivo es el de crear salidas financieras al surplus de capitales, como manera de evitar lo que más teme el capital: la desvalorización masiva. La “financiarización” es la expresión de esta gestión, tanto a nivel nacional como a escala mundial. Las elevadas tasas de interés, los cambios fluctuantes y la libertad para realizar transferencias especulativas, las privatizaciones, al igual que el déficit de la balanza de pagos de los Estados Unidos y la deuda externa de los países del Sur y del Este, cumplen estas funciones.”

modo de regulação do sistema capitalista, ressaltamos como esse processo se diferencia no contexto financeirizado pelo seguinte aspecto: a reprodução do capital se dá sobre ele mesmo, gerando capital fictício, sem “voltar” à produção de mais-valia pela exploração do trabalhador. A origem dessa cadeia de reprodução e acumulação reside na exploração da mais-valia do trabalhador, porém, no regime de acumulação da financeirização, esta se dá como um lastro inicial para o objetivo final: o lucro. (CHESNAIS, 2005)

A partir disso, cabe enfatizar o distanciamento das esferas produtiva e financeira, e, conseqüentemente, do capitalista financeiro (ou acionista) do capitalista produtivo - e ainda mais isoladamente do trabalhador. O que definitivamente motiva o capitalista financeiro é a busca incessante por valorizar seu capital - cujo produto é, afinal, o lucro - através dos juros. Assim, empresta-o e apenas se distancia dele de maneira temporária, confiando no seu valor: “que só é alienado sob a condição de, em primeiro lugar, retornar a seu ponto de partida após determinado prazo e, em segundo lugar, retornar como capital realizado, isto é, tendo cumprido seu valor de uso, que consiste em produzir mais-valor” (MARX, 2017, p.427)

Conforme descrito anteriormente, a dinâmica que garante vantagem aos bancos e instituições de investimento financeiro - que passam a ter uma “reunião centralizada de fluxos de caixa e do investimento deles em ativos líquidos para uma realocação mais fácil do capital” (GUTTMANN, 2008, p.14) - é facilitada pela desregulamentação. Esta se caracteriza por reduzir drasticamente ou até anular todas as normas e instituições que impusessem restrições ou travas à atividade financeira para poder-se chegar ao modo de regulação de financeirização da riqueza.

Dentre outras estratégias, são utilizadas as inovações financeiras e pressões externas para desestabilizar a regulamentação existente e possibilitar a abertura de desenfreadas movimentações financeiras, evitando barreiras normativas e territoriais. Em conjunto com a liberalização do capital, a maior mobilidade exterior e a inovação de produtos financeiros, garante-se a atuação fundamental dos grandes investidores institucionais. Isso também permitiu “o financiamento de déficits orçamentários pela aplicação do bônus do Tesouro e outros compromissos da dívida sobre o mercado financeiro” (CHESNAIS, 2005, p.40) através da emissão de títulos, levando à titularização da dívida pública.

Assim, a estrutura financeira é potencializada: o capital que circula na estrutura é reproduzido por capital, não por extração de mais-valia no setor produtivo. Vale reforçar que o lucro gerado não é mais reinvestido em uma nova forma de produção que pode vir a gerar

mais lucro, mas é majoritariamente direcionado para uma ação de produto já existente que terá seu valor aumentado. Ou seja, gera-se apenas capital em sua forma fictícia, com o acionista investindo ações em ações e ações do mercado secundário, sem gerar nova produção, garantindo o processo de especulação. (CHESNAIS, 1996)

A respeito do capital fictício, ou capital portador de juros, Chesnais (2005, p.35) aborda da seguinte maneira:

Esse capital busca ‘fazer dinheiro’ sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos recebidos a título de posse de ações e, enfim, de lucros nascidos de especulação bem sucedida. Ele tem como terreno de ação os mercados financeiros integrados entre si no doméstico e interconectados internacionalmente. Suas operações repousam também sobre as cadeias complexas de créditos e dívidas, especialmente entre bancos.

Desta forma, os proprietários-acionistas, visando sempre a maximização de seu valor acionário, passaram a constituir os grupos de investidores institucionais, utilizando de fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguros, bancos que administram sociedades de investimento, para fazer da centralização dos lucros não reinvestidos das empresas e das rendas não consumidas das famílias, especialmente através de planos de previdência privados e a poupança salarial, o trampolim de uma acumulação financeira de grande dimensão. (CHESNAIS, 2005) Resumidamente:

Por acumulação financeira, entende-se a centralização em instituições especializadas de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas, que têm por encargo valorizá-los sob a forma de aplicação em ativos financeiros - divisas, obrigações e ações - mantendo-os fora da produção de bens e serviços. (CHESNAIS, 2005, p.37)

Portanto, para garantir o funcionamento do capital portador de juros, ou capital financeiro, foi necessário que os Estados detentores de maior poder político e econômico, liderados pelos Estados Unidos e com a colaboração das instituições internacionais, impusessem a liberação do movimento de capitais e a desregulamentação de seus próprios sistemas financeiros, assim como dos demais países do globo.

Compreende-se, assim, que o processo de financeirização da riqueza é permeado por estratégias essencialmente econômicas, mas também por circunstâncias políticas de caráter decisório e intencional, sem se limitar a um fenômeno estritamente econômico ou espontâneo

das movimentações de mercado. Os interesses dos agentes envolvidos são parte determinante e estruturante das políticas econômicas adotadas a partir dessa alteração de padrões.

2. Trajetória da hegemonia dos Estados Unidos no contexto da financeirização

Baseando-nos nas concepções delineadas por Cox (1983), influenciado pela teoria gramsciana de hegemonia, enfatizamos o teor internacional que esse autor confere à hegemonia, formulando o conceito de hegemonia transnacional fundamentada numa forma de sociedade civil global, que abrange instituições e forças sociais relacionadas intrinsecamente com a transnacionalização do capitalismo. (PANSARDI, 2014) Cabe também dar destaque às faces social, cultural, ideológica e moral que a hegemonia gramsciana inaugurou. Conforme descrito a seguir, esses aspectos servirão exatamente ao que objetivamos desenvolver a respeito da trajetória da hegemonia dos Estados Unidos a partir da e concomitante à financeirização.

Dentro desse caráter da hegemonia, Cox (1983) demonstra como o poder hegemônico garante a possibilidade da nação dominante transbordar suas determinações político-econômicas para outras nações de maneira diversa. Esse é justamente o efeito identificado a partir do desenvolvimento da hegemonia dos Estados Unidos com a nova predominância do capital financeiro na sua economia.

Assim, se Cox (1983) postula então sua definição de hegemonia mundial como a conformidade⁶³ de outros países aos interesses de um só⁶⁴, é evidente que o crescimento do domínio das finanças a nível mundializado teve origem no poder hegemônico dos Estados Unidos, ao mesmo tempo que contribuiu para fortalecer tal poder. São os modos de produção dominantes internamente que alcançam a possibilidade de penetrar na maioria dos outros países, conectando classes sociais internacionais de maneira complexa e imbricada. A ordem

⁶³ O uso da palavra “conformidade” não significa uma postura passiva de aceitação. Há diferentes estratégias utilizadas pelos Estados Unidos em impor seus interesses aos outros países, seja de maneira consensual ou coercitiva.

⁶⁴ Além disso, quando referimos ao interesse de um só país, não pretendemos afirmar a inexistência de benefícios comuns às classes dominantes de países diversos. Afinal, a hegemonia estadunidense tem lógica essencialmente capitalista, segundo Arrighi (1994), unindo as classes capitalistas internacionais em seu interesse comum.

mundial hegemônica estadunidense configura, portanto, uma estrutura multifacetada: econômica, política e social, ao mesmo tempo e não individualmente.

Afinal, Cox (1983) enfatiza como a forma de expressar e propagar tais ideologias hegemônicas seria através de normas e regras de teor universal e universalizante, corroborados por instituições e mecanismos compostos por e componentes de forças da sociedade civil. Em suas palavras:

Uma hegemonia global é então inicialmente uma expansão para o exterior de uma hegemonia interna (nacional) estabelecida por uma classe social dominante. As instituições econômicas e sociais, a cultura, a tecnologia associada com essa hegemonia nacional se tornam padrões de emulação no exterior. Uma hegemonia tão expansiva adentra nos países mais periféricos como uma revolução passiva. Estes países não passaram pelas mesmas revoluções sociais, nem suas economias se desenvolvem da mesma forma, mas eles tentam incorporar elementos do modelo hegemônico sem perturbar antigas estruturas de poder. [...] No modelo hegemônico mundial, a hegemonia é mais intensa e consistente no centro e mais carregada de contradições na periferia. (COX, 1983, p.61)

Afinal, infere-se que o transbordamento das diretrizes econômicas do processo de financeirização, iniciado no sistema financeiro doméstico dos Estados Unidos, apenas se desenvolveu com tamanha potência e alcance por este país ter estabelecida uma hegemonia não apenas político-econômica, mas também social, cultural, ideológica e moralmente consolidada.

As teorias que sustentam a necessidade de um poder centralizador para garantir o equilíbrio e o bem comum do sistema internacional passam a temer a crise na qual entra o sistema capitalista, e seu país hegemônico, a partir de 1973. (FIORI, 2000) Com base nisso, a noção de centralidade dos Estados Unidos como alicerce global único se consolida de maneira inédita dentro e fora deste país, conferindo caráter legítimo para toda e qualquer ação que for levada adiante para cumprir seus objetivos nacionais sob o pretexto de buscar o bem comum. Esse senso comum, apontado por Panitch e Gindin (2004), se fortalece ainda mais quando a crise do início da década de 1970 vai além de apenas garantir continuidade às estruturas capitalistas, e aprofunda e expande a mundialização do capitalismo financeiro.

Maria da Conceição Tavares escreveu dois trabalhos essenciais para nosso objetivo: “A Retomada da hegemonia norte-americana” (1985) e “Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana” (2019), nos quais, primeiro, diagnostica o fim da crise da hegemonia estadunidense e, segundo, comprova a consolidação desta ordem mundial. O

destaque destes dois escritos não está apenas na contribuição para o debate de Economia Política Internacional das décadas de 1980 e 1990, mas no seu entendimento chave de que a política monetária americana utiliza de sua moeda com o propósito consciente de conduzir à recuperação de sua hegemonia ao final da década de 1970. Isto é o que a autora chama de diplomacia do dólar forte, uma abrupta e intensa elevação das taxas de juros por parte do governo estadunidense de então. Fiori (2000, p. 211), em concordância com a contribuição única da autora, declara:

Seus dois ensaios, entretanto, transcendem a discussão mais limitada do tema, na medida em que Maria da Conceição Tavares analisa a “retomada” como uma estratégia político-econômica e como dimensão de um processo global de transformação capitalista. Além disso, ela propõe uma leitura destas mudanças que não se submete à agenda da política externa norte-americana e introduz o ponto de vista da periferia do sistema: uma perspectiva absolutamente original dentro da economia política internacional em todos os tempos.

Além deste fator econômico, compreende-se o campo geopolítico na estratégia estadunidense de retomada da sua hegemonia quando desenvolvem e exercem a chamada diplomacia das armas. O que consolida a análise de Tavares, que descreve a ascensão do governo Reagan como uma abertura de oportunidade para que uma elite financeira e militar impusesse sua visão estratégica através de decisões políticas que alteraram com profundidade a dinâmica das relações internacionais. (TAVARES e MELIN, 2019) Essas duas vertentes de atuação norte-americana, no contexto de arquitetar a nova ordem mundial soldando seus objetivos aos interesses do capitalismo financeiro global, culminam na extraordinária acumulação de poder militar e econômico-financeiro nas mãos dos Estados Unidos, através do que Tavares e Melin (2019) descrevem como dois movimentos em pinça. Fiori (2000, p.212) resume exatamente o que objetivamos extrair de essencial dessas contribuições descritas aqui: “Ou seja, sua tese é que a retomada da hegemonia americana e a nova ‘financeirização capitalista’ são duas faces de um mesmo processo, resultante das políticas do próprio governo norte-americano, amadurecidas na hora em que seu poder parecia entrar em decadência.”

Ao seguir por tal caminho de compreensão, não pretendemos minimizar os fatores de mercado no desenvolvimento e consolidação da mundialização do capital. Lemos que: sim, a financeirização se deu em parte pela intensa pressão dos mercados e desenvolvimento das tecnologias, mas estes dois elementos por si só não bastariam para conseguir tamanho alcance

que obteve a chamada “globalização” com as decisões dos governos norte-americanos de então voltadas para sua hegemonia e seus interesses. Em outras palavras:

as decisões políticas sobre as moedas e as finanças - tomadas pelos governos na história recente do sistema monetário mundial - que vêm determinando, mais do que qualquer outra coisa, a distribuição dos ganhos e das perdas, dos riscos e das oportunidades entre os estados nacionais e entre as classes sociais (STRANGE, 1986, apud FIORI, 2000, p.223)

É infrutífero tomar o mercado como um conceito abstrato e vazio de interesses quando é fato o papel central do Estado - aqui interpretado, não como “uma espécie de ‘ente epistemológico’, alheio aos conflitos de interesse e externo ao processo de produção e distribuição da riqueza.” (FIORI, 2000, p.217), mas como representante das vontades da classe dominante - como tomador de decisões. Panitch e Gindin (2004, p.4) compreendem que: “Acima de tudo, a realização - ou frustração - das tendências globalizantes do capitalismo não podem ser compreendidas separadamente do papel desempenhado pelos Estados que têm historicamente constituído o mundo capitalista.” Fiori (2000, p. 216) corrobora:

Contudo, a trajetória da transformação político-econômica mundial poderia ter sido completamente diferente - a despeito dos mercados e das tecnologias se não fosse pela natureza dos interesses, pela ideologia e pelas decisões estratégicas que permitiram a retomada da hegemonia norte-americana e a reordenação militar e monetária de sua zona de influência.

Partindo dessa noção do papel do governo norte-americano na propagação e consolidação da financeirização, o próximo passo é questionar o papel do Estado como um todo nesse processo.

Em oposição às impressões de um enfraquecimento e eventual desaparecimento do Estado após a crise da década de 1970, este sofre profundas e consecutivas transformações que culminam na soma de função adicional relacionada à promoção, interna e externa, do capital financeiro internacional. (PANITCH e GINDIN, 2004)

Dessa forma, é justamente o Estado nacional neoliberal que pavimenta o caminho para a consolidação de um mundo de frenética e irrefreável acumulação de capital. Através de mecanismos econômicos, a ideologia neoliberal tem essência e resultados políticos:

23 a 27 de agosto de 2021

Nesse contexto, assim como o neoliberalismo doméstico não significou um Estado menor ou mais fraco, mas sim um cujos aparatos coercitivos floresceram, o neoliberalismo também levou a um aprimoramento do aparato coercitivo que o Estado imperialista precisa para policiar a ordem social ao redor do mundo.⁶⁵ (PANITCH e GINDIN, 2004, p.26, tradução nossa).

Samir Amin (2001) argumenta em concordância com essa leitura da atuação estatal. Rejeita qualquer separação entre os âmbitos econômico e político e declara como “não há capitalismo sem Estados capitalistas”⁶⁶ (AMIN, 2001, p.17, tradução nossa) Da mesma forma, este está imbricado às classes sociais e às relações sociais de produção (FONTES, 2010).

Assim, com a emergência do neoliberalismo promovido pela potência hegemônica, forma-se uma noção paradoxal do Estado como ente fraco o bastante para o predomínio do mercado se consolidar, mas forte o suficiente para abrir espaço e garantir a permanência deste predomínio nas relações econômicas e sociais de produção. Conduzindo processos de abertura do mercado doméstico para o capital internacional através, especialmente, de políticas de privatização e de desregulamentação financeira. (NADER, 2019) Portanto, enfatizamos uma vez mais que a concretização da mundialização do capital não se dá apenas por algo abstrato como “‘forças naturais de mercado’ ou do ‘poder tirânico das finanças’” (NADER, 2019, p.3), mas exatamente pela concretude da condução e promoção estatal.

3. Alcance da hegemonia estadunidense no centro e na periferia

a. França

Em se tratando da França e dos países europeus, ressaltamos a necessidade de compreender sua inserção no processo de mundialização financeira no período após a Segunda Guerra Mundial. Essa essencialidade reside no fato de que a reconstrução do continente afetado pelo conflito se baseou e possibilitou, principalmente, a partir dos investimentos diretos dos Estados Unidos, consolidando a relação de jugo da Europa ao capital financeiro deste país. (JEFFERS, 2013)

⁶⁵ Original: In this context, just as neoliberalism at home did not mean a smaller or weaker state, but rather one in which coercive apparatuses flourished (as welfare offices emptied out, the prisons filled up), so has neoliberalism led to the enhancement of the coercive apparatus the imperial state needs to police social order around the world.”

⁶⁶ Original: no hay capitalismo sin Estados capitalistas

Liderados pela potência norte-americana e sendo destino da maior parte dos investimentos desta última, os países europeus adotam amplamente as medidas liberalizantes em suas economias. A partir disso, concretiza-se na França a abertura para os processos fundamentais da financeirização da riqueza: ampla desregulamentação do sistema bancário, promoção ativa da privatização e de acordos de fusões e aquisições de empresas. Jeffers (2005) contraria a visão geral obtida a partir da bibliografia sobre mundialização financeira, afirmando que o fenômeno em sua fração europeia vai além de um processo “*soft*” mais harmonioso e equilibrado. Essa interpretação mais branda não se confirma, justamente por não ser uma outra versão, e sim o mesmo fenômeno propulsado de dentro dos Estados Unidos, dilatado pelo transbordamento das fronteiras e pela incessante busca por expansão contínua acumulação de capital.

A partir de reformas e novas políticas - baseadas na nova ordem mundial estadunidense - que perduraram por mais de uma década, a França progressivamente retirou as barreiras que impediam a atividade bancária universal abrindo amplo espaço para a desregulamentação, dentre outras alterações estruturais pelas quais o sistema financeiro do país passaria. (JEFFERS, 2005, 2013) O Estado francês foi além de permitir tais transformações - através de privatizações, da abolição de controles de crédito, de capitais e de transações internacionais - e participou com papel de força maior na engrenagem da desregulamentação, permitindo que os bancos, não só se equiparassem às instituições financeiras do mercado paralelo, mas que se consolidassem como seu mais proeminente ator. Essa participação central do Estado francês na promoção e efetivação das políticas neoliberais de liberalização e desregulamentação se espelha no que foi apontado ao final do tópico anterior. Demonstra concretamente a parte atuante dos Estados como defensores de caráter oficial do interesse das classes financeiras dominantes - nacionais ou internacionais -, cujo poder de influência hegemônica garante a satisfação de suas vontades econômico-políticas, através dos mecanismos estatais. (JEFFERS, 2013)

Em suma, a relação entre o sistema financeiro francês e estadunidense é de mútuo benefício: tanto os investidores institucionais estadunidenses presentes internamente à França quanto investidores institucionais franceses são beneficiados pelas altas taxas de juros e também pelo livre movimento em escala internacional. (JEFFERS, 2013) Portanto, entende-se a posição da França dentro de uma dupla perspectiva: como país central mas não poderoso o suficiente para tornar-se rival ao país hegemônico, tem papel secundário no sistema financeiro

internacional, permanecendo sujeito ao capital financeiro estadunidense. Como país central e não periférico, tem capacidade e possibilidade de usufruir da exacerbação da dependência de financiamento externo à qual os países periféricos estão submetidos, especialmente após a intensificação da financeirização.

b. Brasil

A inserção das economias periféricas na finança global é essencial para a mundialização da predominância financeira e só acontece quando passa a ser verdadeiramente necessária e interessante ao capital. Isso acontece de maneira subordinada em todos os países não-centrais, porém as proporções de subordinação variam entre as nações. Assim, de maneira subsequente, reformas neoliberais estruturais similares vão sendo impostas com urgência e pressão de potências e instituições internacionais, mas igual e conjuntamente com o incentivo e aparato estatal doméstico dos governos vigentes neste período. (NADER, 2019)

A atuação dos Estados Unidos na pressão pela liberalização e desregulamentação das economias latino-americanas tem força central na adoção das medidas neoliberalizantes que estes países adotaram a partir de 1970. O Fundo Monetário Internacional (FMI), que é órgão, criado e fortalecido sob a égide da nova ordem econômica neoliberal dirigida pela classe capitalista financeira dos Estados Unidos, também compele os países latino-americanos de maneira coercitiva a adotar políticas de austeridade que reduzem severamente o valor da moeda e os investimentos públicos.

Porém, além da coerção internacional, os Estados latino-americanos passam por processo similar ao que foi relatado em relação à França:

Rapidamente, os Estados Nacionais transitaram do papel de interventores ao de facilitadores da ação do capital privado, particularmente o transnacional, e mediatizadores do conflito social em benefício do capital.⁶⁷ (LÓPEZ e COBOS, 2016, p.23, tradução nossa).

A subserviência da integração latino-americana à mundialização financeira é dialeticamente conduzida pela força da coerção do imperialismo estadunidense e pela conivência dos Estados desses países, que assumem papel de facilitadores e protetores dos

⁶⁷ Original: “Rápidamente, los Estados Nacionales transitaron del papel de interventores al de facilitadores de la acción del capital privado, particularmente el transnacional, y mediatizadores del conflicto social en beneficio del capital”

interesses do capital financeiro internacional. (LÓPEZ e COBOS, 2016; NADER, 2019) Consolidada-se assim a ideia de Nader (2019): a dívida externa representa o maior símbolo da dependência deste subcontinente. (NADER, 2019)

O que Chesnais (2005) chama de golpe de 1979⁶⁸, potencializa o endividamento externo brasileiro. O abrupto aumento das taxas de juros dos EUA agudizam a situação da dívida externa do país, concretizando de maneira profunda a dependência do país em relação ao financiamento externo. Além disso, Nogueira, Borges e Stocco (2019) destacam a intensificação do fluxo de transferência de mais-valia aqui produzida para o centro do capitalismo através da drenagem de riqueza.

Afinal, a abertura brasileira aos diferentes formatos de investimento externo agudiza sua posição dependente do capital internacional. É também a partir da década de 1970 que a inserção periférica na financeirização se intensifica. Com a reciclagem de petrodólares e consolidação do neoliberalismo global, os fluxos de capital portador de juros aprofundaram significativamente a participação dos países latino-americanos na integração financeira mundial. Especialmente após a década de 1990, crescem as pressões por políticas cada vez mais liberalizantes, culminando na adoção de medidas de intensa privatização de empresas nacionais em setores estratégicos, na total abertura ao capital internacional, na desvalorização da moeda nacional e no aprofundamento de uma vulnerabilidade extrema da classe trabalhadora brasileira. (NOGUEIRA, BORGES e STOCCO, 2019).

Considerações Finais

De maneira a reunir todos os pontos abordados no presente artigo, traçamos as seguintes considerações: houve mudanças na regulação das economias em escala internacional devido ao transbordamento de fenômenos político-econômicos no contexto interno dos Estado Unidos, adaptando-se, assim, um novo modo de regulação, chamado de financeirização. Este foi desencadeado proeminentemente pelos Estados Unidos, que, ao mesmo tempo como causa e consequência da financeirização, consolidou sua posição hegemônica. Nesse decurso, crises político-econômicas tiveram papel em desestabilizar ambos caminhos: a financeirização e a hegemonia. Entretanto, papel maior ainda foi o de

⁶⁸ E ao qual nos referimos anteriormente usando termo de Tavares (2019): diplomacia do dólar forte.

espalhar ambas com ainda mais poder e força, crescendo duplamente: em profundidade e extensão. Essa ascensão se estabelece tanto no centro do capitalismo quanto na sua periferia, justamente através do poder hegemônico estadunidense, que, apesar de momentos de crise político-econômica, garantiu prosseguimento a seu projeto hegemônico através da abrangente influência no campo cultural e social, entranhados nas mentalidades das mais diversas classes de diferentes países.

Ou seja, compreendemos que a consolidação da financeirização da riqueza foi um processo econômico, porém, ressaltamos que não é possível assimilar sua totalidade apenas por esta ótica. Inúmeros fatores, desde a atuação dos Estados nacionais em favor das classes dominantes de seus respectivos contextos até a interferência política, cultural e social dos Estados Unidos em grande parte dos demais países do globo, apontam para o destaque de uma das outras faces da financeirização: a defesa de interesses políticos concomitantes com os de poder econômico.

A partir disso, através do crescimento da sua hegemonia, os Estados Unidos alcança internacionalizar suas políticas-econômicas voltadas para a financeirização, consolidando o que explicava a hegemonia gramsciana: a potência hegemônica consegue transbordar seus interesses ao restante do globo. Pansardi (2014) adequa esse transbordamento aos países periféricos com a chamada revolução passiva de Gramsci: sem um projeto de desenvolvimento próprio e sem ter passado pelas mesmas circunstâncias sócio-históricas que passaram os Estado Unidos e a França, os países periféricos como o Brasil se encontram num processo de adequação às pressões de políticas e econômicas que satisfaçam interesses externos, alheios aos seus, concretizando o que o autor chama de projeto de dependência. (PANSARDI, 2014; COX, 1983)

Referências Bibliográficas

AGLIETTA, Michel; REBÉRIOUX, Antoine. Les régulations du capitalisme financier. In: BOYER, Robert. La théorie de la régulation au fil du temps. La Plaine-Saint-Denis: Éditions Des Maisons Des Sciences de L'Homme Associées, 2018. p. 111-120.

AMIN, Samir. Capitalismo, Imperialismo y Mundialización. In: SEOANE, José; TADDEI, Emilio (comp.). Resistencias Mundiales: de Seattle a Porto Alegre. Buenos Aires: Clacso, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001. p. 15-29.

23 a 27 de agosto de 2021

ARRIGHI, Giovanni. O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto, 1994. 402 p. Editora da UNESP.

CHESNAIS, François. A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. São Paulo: Boitempo, 2005

CHESNAIS, François. A mundialização do capital. São Paulo: Xamã, 1996.

COX, Robert W.. Gramsci, Hegemony and International Relations: an essay in method. Millennium: Journal of International Studies, [S.L.], v. 12, n. 2, p. 162-175, jun. 1983. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/03058298830120020701>.

FIORI, José Luís. Maria da Conceição Tavares e a hegemonia Americana. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, [S.L.], n. 50, p. 207-235, 2000. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64452000000200011>

FONTES, Virgínia. O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história.. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010. 388 p.

GUTTMANN, Robert. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. Novos Estudos, São Paulo, v. 27, n. 3, p. 11-33, nov. 2008. Quadrimestral. Edição 82. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/produto/edicao-82/#home>. Acesso em: 11 nov. 2019.

HARVEY, David. O enigma do capital: e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011. Tradução de Jorge Alexandre Peschanski.

JEFFERS, Esther. A posição da Europa na valorização mundial dos capitais de aplicação financeira. In: CHESNAIS, François (org.). A finança mundializada. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 153-173. Tradução de Rosa Marques e Paulo Nakatani.

JEFFERS, Esther. Banking Deregulation and the Financial Crisis in the US and France. Comparative Economic Studies, [S.L.], v. 55, n. 3, p. 479-500, 16 ago. 2013. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1057/ces.2013.13>.

LÓPEZ, Lisett Márquez; COBOS, Emilio Pradilla. Los territorios latinoamericanos en la mundialización del capital. Territorios, Bogotá, v. 18, n. 34, p. 17-34, 30 mar. 2016. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. <http://dx.doi.org/10.12804/territ34.2016.01>.

MARX, Karl. O capital: crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2017. Livro III - O processo global da produção capitalista.

NADER, G. Estados e acumulação financeira na periferia do capitalismo: um exame descolonizado sobre a América Latina nas últimas três décadas. In: ENEP, 2019, Vitória-ES. O Brasil nas disputas geopolíticas e econômicas mundiais, 2019.

NOGUEIRA, Camilla dos Santos; BORGES, Rodrigo Emmanuel Santana; STOCCO, Aline Faé. Mundialização financeira e as transferências de mais-valor: o caso brasileiro no contexto da América Latina. In: 7º ENCONTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL 14º ENCONTRO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 14., 2019, Vitória. Anais [...] . Vitória: Enps, 2019. p. 1-15.

PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. Global Capitalism and American Empire. Socialist Register, Londres, v. 40, n. -, p. 1-42, jan. 2004. Anual.

PANSARDI, Marcos Vinícius. Uma teoria da hegemonia mundial: gramsci como teórico das relações internacionais. *Crítica Marxista: IFCH UNICAMP, Campinas*, v. 39, n. -, p. 77-93, set. 2014. Semestral.

TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. *Revista de Economia Política, Rio de Janeiro*, v. 5, n. 2, p.5-15, abr./jun. 1985. UFRJ.

TAVARES, Maria da Conceição; MELIN, Luiz Eduardo. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: MELO, Hildete Pereira de (org.). *Maria da Conceição Tavares: vida, ideias, teorias e política*. São Paulo: Expressão Popular, 2019. p. 235-259. Fundação Perseu Abramo.

CIBERESPIONAGEM E OS DIREITOS HUMANOS: O CASO DO PROGRAMA ISRAELENSE PEGASUS

Leonardo Maurício Silva Araújo⁶⁹

Thays Felipe David de Oliveira⁷⁰

Resumo: O tema da cibersegurança sempre teve destaque, mas tornou-se ainda mais presente no cenário internacional após escândalos e repercussões de espionagem e ataques de *hackers* a sistemas civis e governamentais ao redor do mundo. Este artigo tem como objetivo analisar o *software* de ciberespionagem *Pegasus* sob a égide dos direitos humanos. Para o desenvolvimento do estudo, recorreu-se ao método de pesquisa descritivo e exploratório com levantamentos bibliográficos de artigos científicos e livros de autores especializados no fenômeno aqui analisado. A partir de uma análise do programa *Pegasus* e de como se desenvolve a ciberespionagem, compreendeu-se um embate entre o direito à soberania e liberdade e o direito de conservação e defesa. Conclui-se, portanto que o programa *Pegasus* é uma arma de espionagem de última geração, com capacidade de invadir qualquer aparelho com habilidade de controle total, capaz de ferir as liberdades civis individuais, os direitos humanos de uma forma geral e a soberania dos Estados, há a necessidade que seja criada regulamentações para esse tema que é tão sensível para a sociedade acadêmica.

Palavras-chaves: Pegasus, Ciberespionagem, Direitos Humanos, Relações Internacionais

Introdução

Atualmente, o ciberespaço ocupa um lugar de destaque no dia a dia da grande maioria da população, além de ser uma ferramenta muito útil para estudar, trabalhar, comprar, vender e se comunicar, também auxilia os governos e atores internacionais para que possam desempenhar suas funções. Com o avanço e o aperfeiçoamento tecnológico, o ciberespaço cada vez mais, possibilitou o processo de dados fundamentais para os mais diversos tipos de domínios como: gestão governamental, economia global, disponibilidade e armazenamento de dados, controle de infraestruturas críticas etc.

Contudo, essa tecnologia nem sempre é utilizada da forma como deveria, muitas vezes de forma injusta, é desenvolvido meios e tecnologias empregadas para a obtenção de vantagens, como acesso a informações e dados sigilosos de pessoas físicas, pessoas jurídicas

⁶⁹ Bacharel em Relações Internacionais - Centro Universitário Estácio do Recife. E-mail: leonardo.mauricio@outlook.com.br

⁷⁰ Doutoranda em Ciência Política - Universidade Federal de Pernambuco, Mestra em Antropologia - Universidade Federal da Paraíba e Bacharela em Relações Internacionais - Universidade Estadual da Paraíba. E-mail: thaysfelipe@gmail.com

e até de outros Estados⁷¹. Essas práticas no ciberespaço são conhecidas como ciberespionagem.

Neste contexto, o objetivo deste trabalho é analisar o *software*⁷² de ciberespionagem *Pegasus* sob a égide dos direitos humanos. Uma das capacidades desse programa malicioso, que também pode ser denominado de *malware*⁷³, é a habilidade de invadir arquivos e setores de inicialização de mídias removíveis e sistemas operacionais, instalar-se no aparelho do alvo e conseguir monitorar atividades ou promover alterações no funcionamento, muitas vezes sem deixar rastros.

Logo, esse trabalho questiona até que ponto a espionagem cibernética é um fenômeno expressivamente ameaçador ou apenas ilusório. Para isso, torna-se necessário entender como funciona o programa *Pegasus* e seu impacto, e conseqüentemente, compreender a coordenação e elaboração de medidas de prevenção e combate à espionagem cibernética e, por fim, nortear as recomendações para melhorias de acordo com base nos direitos humanos e a privacidade do indivíduo.

A metodologia utilizada partiu de um estudo descritivo e exploratório. As pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista, a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores (GIL, 1999).

A organização deste trabalho ficou dividida em quatro partes. A primeira trata do conceito sobre o ciberespaço e um breve panorama da cibersegurança no cenário internacional. A segunda parte abrange apresentar a caracterização do uso da ciberespionagem como ferramenta que permite atingir os objetivos dos Estados. A terceira parte debruça-se, sobretudo, na análise sobre o programa *Pegasus*, sua funcionalidade e suas principais repercussões no cenário internacional, e por último, a quarta parte busca-se trazer o significado dos direitos humanos para a Era Digital, bem como a forma pela qual as relações internacionais lidam com esse contexto sociopolítico, deste modo, torna-se relevante analisar as convenções internacionais e a evolução da legislação brasileira neste

⁷¹ Os 10 principais países em quantidade de cibercrimes. Disponível em: <<https://www.gocache.com.br/seguranca/dez-paises-com-mais-ataques-de-hackers/>>. Acesso em 02 Jun. 2022.

⁷² Software é uma categoria de instruções que devem ser seguidas e executadas por um mecanismo, seja ele um computador ou um aparelho eletromecânico.

⁷³ Malware, ou “software malicioso,” é um termo mais amplo que descreve qualquer programa ou código malicioso que seja prejudicial aos sistemas, disponível em: <<https://br.malwarebytes.com/malware/>>. Acesso em 25 abril. 2022.

aspecto, que garantem a importância de proteger os direitos humanos no ciberespaço. Finalizamos com uma reflexão de todo o trabalho, apresentando possíveis recomendações e propostas para continuação de trabalhos futuros.

1. O Ciberespaço

A construção do ciberespaço iniciada no século XX, ao mesmo tempo em que sinaliza uma crescente possibilidade de inovações, como na construção de novos meios de comunicação, também deixa em aberto as maneiras como esse processo será recebido e apropriado pela sociedade, em seus aspectos econômicos, técnicos e sociais (LÉVY, 2010).

A revolução da tecnologia de informação ocorrida a partir da década de 1980, gerou desdobramentos em todas as esferas da atividade humana (CASTELLS, 2007). As mudanças produzidas pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) já estavam sendo estudadas desde que a internet começou a popularizar-se na década de 1990.

Apesar de ser muito comum confundir os conceitos de ciberespaço e internet, é importante esclarecer que há diferenças entre eles. O ciberespaço já existia antes da internet e não são sinônimos (CANABARRO; BORNE, 2013). Nesse sentido, o ciberespaço pode ser definido como um local de comunicação constituído por sistemas de comunicação eletrônicos que transmitem informações digitais (LÉVY, 1999).

A primeira utilização do termo ciberespaço, em si, remete ao conto intitulado “*Burning Chrome*”, publicado em 1982 pelo escritor americano-canadense William Gibson.

Entretanto, foi por meio da obra mais conhecida do autor, o romance “*Neuromancer*”, de 1984, em que o vocábulo se tornou conhecido, ao fazer uma menção hipotética a um espaço não físico, nem territorial, constituído de computadores e usuários conectados a uma rede de dimensões mundiais (KELLNER, 2001).

No que tange à internet, que é considerada a espinha dorsal do ciberespaço, foi idealizada no meio militar americano, em 1969, inicialmente como uma rede acadêmica para fins de pesquisa tecnológica (CASTELLS, 2003). Na década de 90, com o desenvolvimento da *World Wide Web* (WWW), houve uma aplicação visual, que facilitou o acesso às informações nos sítios eletrônicos por meio de um clique, impulsionando assim, o

crescimento rápido da internet (CANABARRO; BORNE, 2013). Assim o ciberespaço evoluiu.

Nesse meio, viabilizou rapidez e volume às trocas de informações e produtos, mudando os aspectos fundamentais da vida e organização humanas. A contínua evolução e desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação aumentaram exponencialmente a velocidade da coleta e análise de dados a níveis antes cogitados apenas na literatura de ficção científica, possibilitando um fluxo sem precedentes que retroalimenta a ciência e a tecnologia.

O ciberespaço configura-se como um universo sem fronteiras e complexo, por onde navega uma imensidão de informações, podendo impactar várias áreas e estar suscetível a distintas abordagens, por meio de diversas perspectivas: política, sociológica, jurídica, tecnológica, entre outras. Quanto às Relações Internacionais e/ou a RI, é indiscutível complementar que o estudo e suas implicações do ciberespaço são inerentes à área.

No campo das Relações Internacionais, as ameaças cibernéticas passaram a ser discutidas entre os atores internacionais. Uma tentativa para analisar tal fenômeno foi o chamado Manual Tallinn (SCHMITT, 2013), que é uma espécie de esboço para um acordo internacional sobre guerras cibernéticas, resultante da articulação entre especialistas (PIRKER, 2013, p. 190) em Direito, conflitos armados e Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), com o apoio da Organização do Tratado do Atlântico Norte e da Universidade de Cambridge. Tal publicação é certamente o trabalho jurídico mais completo sobre guerra cibernética (YANNAKOGEOGOS, 2014, p. 54) e discute sobre a necessidade de o Direito Internacional⁷⁴ normalizar tal temática entre os Estados. Logo, se a cibersegurança já foi objeto de discussões no campo das ciências da tecnologia da informação, também se torna premissa para analisar os desdobramentos da ciberespionagem para a segurança dos Estados e as implicações para a política internacional.

Com a chegada do ciberespaço, o tópico sobre delimitação de fronteiras acabou se desenvolvendo com mais complexidade que alguns dos mais tradicionais, como mar, terra,

⁷⁴ O ex-Juiz da Corte Internacional de Justiça da ONU Francisco Rezek assim define Direito Internacional: “sistema jurídico autônomo, onde se ordenam as relações entre Estados soberanos, o direito internacional público – ou direito das gentes, no sentido de direito das nações ou dos povos – repousa sobre o consentimento” (REZEK, 2013, p. 33, grifo do autor). Diferentemente desse ramo do Direito, há o Direito Interno, em que “[...] as normas são hierarquizadas como se inscrevessem, graficamente, numa pirâmide encabeçada pela lei fundamental”, que é a Constituição (REZEK, 2013, p. 24).

ar e, em certa medida, o espaço sideral, assim como ocorre em espaços tradicionais, é importante haver debates em torno da delimitação de perspectivas políticas no ciberespaço. (WALFREDO, 2016; GILLS, 2016).

Os conceitos de definição, delimitação e demarcação correspondem às fases formais exigidas pelo Direito Internacional Público para o estabelecimento de uma fronteira. Entretanto, vários autores com os diferentes tipos de abordagens e teorias, já tentaram delimitar ou identificar as fronteiras do ciberespaço, as literaturas sobre o ciberespaço sugerem que tal trabalho é bastante difícil. Para Wertheim (2001), mensurar ou mesmo demarcar o ciberespaço é impossível, pois não se pode delimitar aquilo que não possui fronteiras. Assim, essa falta de demarcação das fronteiras se deva a explicação de que, ao realizar uma análise com as topologias ou os domínios clássicos, o ciberespaço seja um terreno eletrônico que não ocupa espaço físico, ainda que por meio dele flua quantidades cada vez maiores de dados que possam controlar os processos físicos (CARR, 2011).

Outra ideia que dificulta o desenvolvimento de uma teoria de fronteira no ciberespaço e está incluída na Convenção de Budapeste⁷⁵ se refere à localização por Endereço *IP*⁷⁶. Se alguns estudiosos defendem que o *IP* seria uma espécie de registro de identidade virtual, Wertheim informa que:

O “lugar” exato onde estou quando entro no ciberespaço é uma questão ainda em aberto, mas claramente minha posição [“geocibernética”, por assim dizer] não pode ser expressa em termos de uma localização matemática num espaço euclidiano ou relativístico - nem com qualquer número de extensões do hiperespaço! (WERTHEIM, 2001, p.168.)

Já Nye (2011) lembra que o domínio cibernético, além de recente, foi criado pelo ser humano e que por isso está sujeito às mais rápidas mudanças tecnológicas, se comparado aos domínios tradicionais. Para ele, é nesse quadrante de influência política que um novo tipo de poder surge: o poder cibernético (*cyber power*).

Com o aumento de ataques cibernéticos e o surgimento da pandemia da Covid-19, em 2019, formou um grande impulsionamento no aceleração digital, desigual algumas vezes, e carente de uma boa infraestrutura capaz de promover uma relação de segurança e

⁷⁵ A Convenção de Budapeste foi elaborada em 2001 pelo Comitê Europeu para os problemas criminais e foi o primeiro tratado internacional sobre os chamados cibercrimes. Council of Europe. «Details of Treaty N° 185 - Convention on Cybercrime». Council of Europe Treaty Office (em inglês).

⁷⁶ Do inglês, Internet Protocol (IP) address, é uma sequência numérica que identifica um dispositivo conectado à rede mundial de computadores.

confiança aos dados que circulam no ciberespaço. Assim, a nova Revolução da Informação⁷⁷ vem mudando o *modus operandi*⁷⁸ de se obter poder, questões como espaço, território, poder e jurisdição no ciberespaço estão e estarão nos principais debates e análises internas, por parte de cada Estado-Nação.

Porém, com o tempo, surgiram questionamentos sobre os limites da atuação estatal no setor cibernético nacional. Inúmeras dúvidas sobre a distinção entre defesa cibernética e segurança cibernética são justificadas, e devem-se à presente situação de incerteza teórica nesse quesito. Quando se aborda sobre segurança cibernética, pode-se conceituar o termo de acordo com definição dada pela Política Nacional de Segurança da Informação (PNSI), segundo a qual a segurança cibernética consiste em “ações voltadas para a segurança da informação no espaço cibernético” (BRASIL, 2012). Outra boa definição, elaborada pelo *Department of Homeland Security*⁷⁹, enfatiza que a segurança cibernética consiste em:

Estratégia, políticas e normas relativas à segurança do ciberespaço — e de operações no ciberespaço — abrangendo toda a gama de atividades de redução de ameaças e vulnerabilidades, dissuasão, engajamento internacional, reação a incidentes, resiliência e recuperação. Inclui operações de rede de computadores, segurança da informação, policiamento, diplomacia e missões militares ou de inteligência relacionadas à segurança e estabilidade da infraestrutura global de informação e comunicação. (CCDCOE, 2015, tradução nossa)

As enormes disparidades de poder e influência que existem entre indivíduos e grupos no mundo contemporâneo, dificultam ainda mais a prevenção de ameaças e a criação de agendas de ameaça¹². Assim, os estudos sobre segurança cibernética devem ser focados na proteção dos sistemas com tecnologia mais avançada para evitar múltiplos ataques cibernéticos e roubo de dados cruciais, e por isso, o monitoramento a todo momento de sistemas é necessário para atingir uma proteção eficiente.

⁷⁷ Eis a respectiva cronologia: A primeira revolução consistiu na invenção da escrita que ocorreu há cerca de 5 ou 6 mil anos na Mesopotâmia; milhares de anos mais tarde na China; e 1500 anos depois, na Civilização Maia da América Central. A segunda revolução foi a da invenção do livro escrito. Ela ocorreu em primeiro lugar na China, por volta de 1300 a. C.; e em seguida, 800 anos mais tarde, na Grécia (quando Peisistratos, o tirano de Atenas, mandou copiar os versos de Homero — que até então eram apenas recitados — para livros). A terceira revolução foi a da invenção da imprensa escrita entre 1450 e 1455, pela qual Gutemberg foi responsável. Disponível em: <http://www.wisetel.com.br/espaco_de_futuros/revinfo.htm#:~:text=A%20nova%20revolu%C3%A7%C3%A3o%20da%20informa%C3%A7%C3%A3o,de%20instrumentos%20ou%20de%20tecnologia>. Acesso em: 06 de jun. 2022.

⁷⁸ Maneira de praticar uma operação ou de desenvolver determinada atividade.

⁷⁹ Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos da América.

Na defesa cibernética, a proteção e defesa no ciberespaço se transforma em um domínio estratégico para ações militares, em nível de Estado, é uma definição essencialmente bélica. Segundo o Glossário das Forças Armadas do Brasil, a defesa cibernética é definida como:

Conjunto de ações ofensivas, defensivas e exploratórias, realizadas no Espaço Cibernético, no contexto de um planejamento nacional de nível estratégico, coordenado e integrado pelo Ministério da Defesa, com as finalidades de proteger os sistemas de informação de interesse da Defesa Nacional, obter dados para a produção de conhecimento de Inteligência e comprometer os sistemas de informação do oponente (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015, p. 85).

Do ponto de vista acadêmico, podemos definir a defesa cibernética como o “[...] ato de defender o sistema crítico das TICs [Tecnologias de Informação e Comunicação] de um Estado”, além de englobar “as estruturas e questões cibernéticas que podem afetar a sobrevivência de um país.” (GUEDES OLIVEIRA et al, 2017, p. 13). Portanto, a defesa cibernética não constitui uma atividade, mas uma ação tática, praticada como resultado de uma ação agressiva de um inimigo ou adversário, com intenções de manter o seu *status quo*¹³. Porém, a defesa cibernética do Estado não se deve limitar apenas a tentar defender os seus sistemas e dados, mas também, se expandir por outro lado, tentar identificar que novas formas de produzir danos podem surgir e quais diretrizes adequadas devem ser tomadas.

1.1. Panorama da cibersegurança no cenário internacional

O *Global Cyber Security Capacity Centre (GCSCC)* da Universidade de Oxford desenvolveu um Modelo de Maturidade da Capacidade de Cibersegurança para as Nações dividido em cinco dimensões: 1) Políticas e estratégias; 2) Cultura cibernética e sociedade; 3) Educação, capacitação e habilidades; 4) Marcos legais e regulatórios; e 5) Padrões, organizações e tecnologias. A partir desse modelo, estabelece cinco níveis da maturidade, são esses: 1) Inicial; 2) Formativa; 3) Consolidada; 4) Estratégica; 5) Dinâmica (BID; OEA, 2020).

O *National Cyber Security Index (NCSI)*, do *think tank e-Governance Academy*, na Estônia, realiza sua avaliação sustentando-se em doze indicadores: 1) Desenvolvimento de políticas de segurança cibernética; 2) Análise e informações sobre ameaças cibernéticas; 3)

Educação e desenvolvimento profissional; 4) Contribuição para a segurança cibernética global; 5) Proteção de serviços digitais; 6) Proteção de serviços essenciais; 7) Identificação eletrônica e serviços de confiança; 8) Proteção de dados pessoais; 9) Resposta a incidentes cibernéticos; 10) Gerenciamento de crises cibernéticas; 11) Luta contra o crime cibernético; 12) Operações cibernéticas militares (NSCI, 2019).

Já a União Internacional de Telecomunicações (UIT), órgão do sistema das Nações Unidas (ONU), vem realizando um diagnóstico de cibersegurança global desde 2015, avaliando o comprometimento dos países por meio do Índice de segurança Global (do inglês, *Global Cybersecurity Index –GCI*). Pela riqueza e amplitude do seu conteúdo, o índice é uma ferramenta importante de autoavaliação para ajudar os países a identificar possíveis lacunas que possam surgir. Além disso, ele impulsiona a adoção de boas práticas e ajuda a melhorar diversos aspectos relacionados à segurança cibernética.

Embora aprimorado a cada versão, o GCI avalia a segurança cibernética nos 194 Estados membros das Nações Unidas a partir de cinco categorias: jurídica, técnica, organizacional, capacitação e cooperação (ITU, 2020). No resultado do GCI em 2020, o *ranking* mundial é liderado pelos Estados Unidos, ultrapassando o Reino Unido, que ocupou primeira posição em 2018. A seguir, a Tabela 1, apresenta os países com melhor avaliação e estão no Top 10 do *ranking*.

A tabela auxilia na demonstração de alguns aspectos importantes, como aumentar a conscientização sobre os compromissos das nações em relação à cibersegurança, identificar pontos fortes e as áreas onde são necessárias melhorias, além de compartilhar práticas atualizadas de segurança. No que tange à evolução das suas capacidades cibernéticas, o relatório identifica premissas como: monitorar e atualizar as estratégias nacionais de cibersegurança; realizar avaliações regulares da cibersegurança, incluindo métricas significativas; participar constantemente de eventos internacionais visando ao compartilhamento de boas práticas; e sempre buscar envolver todas as partes atuantes na cibersegurança, como o setor privado, academia e sociedade civil (GCI, 2020). Portanto, nota-se que os investimentos na área de segurança são primordiais, tendo em vista a relevância que o ciberespaço tem ganhado nos últimos anos e as suas possibilidades de ataque, contra-ataque e enquanto instrumento essencial de vigilância.

A dependência das nações e sociedade, das tecnologias digitais estão aumentando rapidamente e, como resultado, os riscos e ameaças cibernéticas só aumentarão. Essa

descoberta reforça a necessidade de um ciberespaço seguro e protegido. Desenvolver um ecossistema de segurança cibernética que inclua seus principais pilares é fundamental para países e organizações, mas requer investimento e a integração entre vários setores.

Tabela 1 – Top 10 do ranking geral do GCI 2020

País	Pontuação	Ranking Geral
Estados Unidos	100	1
Reino Unido	99.54	2
Arábia Saudita	99.54	2
Estônia	99.48	3
Coreia do Sul	98.52	4
Singapura	98.52	4
Espanha	98.52	4
Rússia	98.06	5
Emirados Árabes Unidos	98.06	5
Malásia	98.06	5
Lituânia	97.93	6
Japão	97.82	7
Canadá	97.67	8
França	97.6	9
Índia	97.5	10

Fonte: Global Cybersecurity Index (GCI) 2020 da UIT.

O ciberespaço tem implicações para todas as áreas das relações internacionais e, quando se trata de segurança, os Estados o colocaram em pauta devido à gravidade dos acontecimentos até o momento. A “guerra” 5G é o mais recente caso de espionagem e ciberataques suspeitos por alguns países, mostrando que muitos conflitos no sistema internacional já estão atrelados à tecnologia. Ou seja, a tendência é que haja cada vez mais disputas no mundo, cada vez mais, em uma arena digital.

2. Ciberespionagem

A espionagem é uma atividade tão antiga quanto a civilização humana, existem relatos desta prática nos tempos mais antigos, Sun Tzu (2008), na Arte da Guerra, descreve sobre o uso efetivo de espiões para que as táticas empregadas sejam as mais eficazes, possibilitando um conflito com o menor número de baixas e despesas, ou então como o próprio autor diz “uma guerra sem desembainhar a espada”.

Se num período inicial em que as disputas surgiam de forma inesperada, motivados por uma simples briga de natureza material, hereditária ou sexual, na qual o conhecimento sobre o inimigo era adquirido no momento do conflito, após a união de elementos em grupos mais ou menos semelhantes, as lutas tornaram-se contra clãs, facções e nações, o que exigia previamente, o conhecimento antecipado sobre o adversário a qual iria guerrear, quais as suas fraquezas e vantagens e armas teriam.

Os primeiros espiões eram inicialmente desertores, atraídos por presentes ou por dividendos, prometiam que, se a facção de recrutamento vencesse, eles forneceriam informações importantes sobre a composição do exército, suas fraquezas e quais táticas um determinado general usaria. Séculos se passaram e, as necessidades mudaram, com o respaldo das tecnologias, a espionagem vem inovando e se adaptando, mas o objetivo da espionagem nunca mudou desde os seus primórdios, dado que há o desejo de capturar informações tidas como sensíveis e/ou sigilosas para obter uma vantagem militar, política, social, industrial face ao adversário. Logo, tudo isso tem sido desde sempre o grande objetivo de quem recorre à espionagem para atingir os seus propósitos.

Com a utilização de meios eletrônicos, surge o início da era da informação, que veio inserir novas formas de comunicação e de relacionamento, paralelamente, a utilização massiva da internet originou também a abertura de uma porta ao mundo do crime, que até então parecia fechada ou dissimulada – o surgimento do cibercrime¹⁴.

A informação passou a circular no ciberespaço, assim o ato de espiar se tornou digital, surgindo uma variante da espionagem tradicional, a ciberespionagem. Não há uma definição universalmente aceita de espionagem cibernética, para LIN (2010) a “exploração cibernética”, pode ser entendida como “o uso de ações e operações – talvez por um longo período de tempo – para obter informações que de outra forma seriam mantidas confidenciais e residem ou transitam pelos sistemas de computador de um adversário ou

redes, para os autores Janczewski e Colarik (2007) a ciberespionagem é como toda espionagem ou aquisição de segredos de um inimigo ou concorrente, com o objetivo de obter vantagem militar, política ou comercial. Os autores supracitados descrevem ainda que os perigos relacionados com a ciberespionagem aumentaram consideravelmente graças aos avanços alcançados ao nível das Tecnologias de Informação e na proliferação dos dispositivos de armazenamento de dimensões reduzidas (KOSTADINOV, 2013).

A ciberespionagem tem sido explorada por agentes de governos, corporações, ativistas, organizações criminosas e terroristas, diferindo apenas no motivo e na intenção, para alguns Estados, a espionagem cibernética é um instrumento essencial para alcançar a segurança nacional e a prosperidade econômica, incluindo a invasão e exploração de acessos privilegiados em redes corporativas e proprietárias, no sentido de adquirir informação que lhe beneficie alguma vantagem competitiva. No Manual de Tallinn, o capítulo 4 descreve que:

Certos atos de espionagem cibernética envolvem mais do que meras atividades de coleta de informações e podem causar danos aos sistemas de computador. Portanto, atos cujo objetivo principal seja a espionagem cibernética podem, às vezes, constituir um ataque cibernético, caso em que se aplicam as regras quanto ao ataque cibernético. (Manual de Tallinn, 2012: 160)

Uma observação válida é que nem sempre os Estados vão agir de maneira pacífica ou em vias de cooperação pois, se for preciso ou vantajoso em termos de poder, os interesses destes atores vão levar a comportamentos hostis e até à contrapartida bélica a fim de que a paz seja preservada, o que representa um paradoxo inerente das relações internacionais (CARR, 2011; MORGENTHAU, 2003).

Por isso, a segurança e a proteção contínua da infraestrutura de informação devem ser consideradas como uma parte integrante de um processo contínuo e sistemático, e tem de representar uma preocupação para todos. Os desafios da solução são variados. Desde medidas básicas para prevenir a espionagem cibernética, até o fornecimento de estruturas apropriadas, desenvolvimento de políticas de segurança da informação, cooperação internacional, medidas de coordenação e resolução cooperativa, até como influenciar a diplomacia internacional em questões de segurança cibernética.

3. Grupo NSO e o Programa *Pegasus*

O *NSO Group*⁸⁰ é uma companhia de tecnologia fundada em 2010 em Israel - sua sede está localizada perto de Tel Aviv. Foi comprada em 2014 pela empresa de capital de risco americana Francisco Partners. A *NSO* diz que se dedica a criar o que chama de ferramentas contra o crime e o terrorismo. Enquanto algumas empresas de segurança cibernética informam sobre falhas que encontram para que possam ser resolvidas, outras preservam os problemas para explorá-los ou vendê-los a agências de segurança (BBC, 2019).

O jornal estadunidense *Washington Post* publicou em 2016, uma série investigativa chamada "Projeto *Pegasus*", que descreve o uso generalizado de vigilância digital por governos em todo o mundo. Os relatórios revelaram como o poderoso *software* foi usado por Estados para invadir smartphones de cidadãos, rastrear suas comunicações e obter informações incriminatórias, às vezes como prelúdio para assassinatos. O *Pegasus* não só permite a monitorização das teclas de todas as comunicações de um telefone (textos, e-mails, pesquisas na web), mas também permite o seguimento de chamadas telefônicas e localização, ao mesmo tempo que permite ao Grupo *NSO* sequestrar tanto o microfone do telemóvel como a câmera, transformando-o assim num dispositivo de vigilância constante (VANITY FAIR, 2016).

O programa *Pegasus* foi descoberto graças a Ahmed Mansoor⁸¹, um famoso ativista dos Direitos Humanos dos Emirados Árabes, que por acaso, se tornou um dos alvos. Na época, Mansoor acionou alguns especialistas do *Citizen Lab*, uma instituição canadense, e da *Lookout*, empresa americana que descreveram o programa como uma das armas cibernéticas mais sofisticadas já descobertas (BBC, 2019).

Mais de 80 jornalistas em todo o mundo tiveram acesso a vazamentos de mais de 50.000 registros de números de telefone que clientes da *NSO* selecionaram para vigilância em pelo menos 10 países. As investigações documentaram vários usos indevidos do *Pegasus*, que o *NSO Group* afirmou claramente em um recente relatório de transparência não é uma tecnologia de vigilância em massa. Na Índia, México, Azerbaijão, Marrocos, Arábia Saudita,

⁸⁰ (NSO significa Niv, Shalev e Omri, os nomes dos fundadores da empresa) é uma empresa de tecnologia israelense conhecida principalmente por seu spyware Pegasus.

⁸¹ "Ahmed Mansoor". Ganhador do Prêmio Martin Ennals para Defensores de Direitos Humanos. 2015.

Hungria e outros países cada vez mais autoritários ao redor do mundo, o programa *Pegasus* tem sido usado para espionar, rastrear e silenciar qualquer um que ameace a estabilidade desses regimes. Jornalistas, diplomatas, advogados, médicos, líderes sindicais, diplomatas, políticos e vários chefes de estado: ninguém pode escapar dos tentáculos da sofisticada ferramenta de *spyware*, que pode penetrar em qualquer smartphone e extrair até as informações mais ocultas (FORBIDDEN STORIES, 2021).

Mais recentemente, o programa *Pegasus* foi associado a atividades de espionagem da Arábia Saudita ao jornalista Jamal Khashoggi, morto em outubro de 2018 no consulado saudita em Istambul, na Turquia. (BBC, 2019). A lista de pessoas hackeadas pela *Pegasus* é longa, jornalistas que aparecem nesses registros receberam ameaças legais, outros foram presos e difamados, e alguns tiveram que fugir de seus países devido à perseguição – apenas para descobrir mais tarde que ainda estavam sob vigilância. Em casos raros, jornalistas foram mortos depois de terem sido selecionados como alvos. As revelações deixam claro que a tecnologia emergiu como uma ferramenta chave nas mãos de atores governamentais repressivos e das agências de inteligência que trabalham para eles (FORBIDDEN STORIES, 2021).

O *Pegasus* utiliza brechas de segurança nos sistemas operacionais ou nos aplicativos instalados nos celulares para extrair informações sigilosas ou pessoais. A utilização desse tipo de *software* por governos é feita em segredo e organizações de defesa dos direitos humanos apontam possíveis abusos em relatórios. As empresas que desenvolvem soluções como essa operam em espaço sem regulamentação jurídica. Empresas como o *NSO Group* parecem não estar fazendo nada para responsabilizar clientes como os governos saudita e dos Emirados Árabes Unidos pelo uso de produtos não direcionados a grupos terroristas como o ISIS⁸² ou inimigos estrangeiros como o Irã.

Embora o *NSO Group* afirme que seus produtos são usados principalmente pela aplicação da lei para fins legítimos de combate ao crime, a investigação do jornal revelou que a tecnologia da *NSO Group* geralmente tem como alvo indivíduos não relacionados ao crime ou ao terrorismo. Claramente, os custos de Direitos Humanos do *spyware* do *NSO Group* superam em muito as preocupações com a Segurança Nacional.

⁸² Estado Islâmico, antes denominado Estado Islâmico do Iraque e do Levante ou Estado Islâmico do Iraque e da Síria, é uma organização jihadista islamita de orientação salafita e wahabita criada após a invasão do Iraque em 2003

4. A Questão dos Direitos Humanos no Caso *Pegasus*

Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, os direitos humanos são normas que reconhecem e protegem a dignidade de todos os seres humanos. Os direitos humanos regem a forma como os seres humanos se comportam na sociedade e uns com os outros, bem como a sua relação com o Estado e as obrigações do Estado para com eles. A lei dos direitos humanos obriga os governos a fazer algumas coisas e os impede de fazer outras. Os indivíduos também têm responsabilidades: usufruindo dos seus direitos humanos, devem respeitar os direitos dos outros. Nenhum governo, grupo ou indivíduo tem o direito de fazer qualquer coisa que viole os direitos de outra pessoa (UNICEF, 2015).

O prelúdio de que os direitos humanos conceituados *offline*⁸³ também precisam ser protegidos *online*⁸⁴ foi firmemente estabelecido pelas resoluções da Assembleia Geral da ONU e do Conselho de Direitos Humanos da ONU. De toda maneira os direitos humanos se inspiram nesta dupla vocação: afirmar a dignidade humana e prevenir o sofrimento humano (PIOVESAN, 2009).

Neste sentido, embora a Internet tenha se tornado uma ferramenta indispensável para a realização de uma série de direitos humanos, incluindo liberdade de expressão, transparência pública e aceleração da economia mundial, há vários exemplos cotidianos de como a tecnologia pode desempenhar um papel nocivo, seja pela invasão da privacidade e intimidade pessoal, seja pela vulnerabilidade de dados pessoais, vigilância e espionagem ou censura. É, portanto, claro que, na atual era tecnológica, o respeito e a proteção dos direitos humanos correm sérios riscos de serem prejudicados. Há muitos desafios a serem enfrentados pelos Estados no que concerne à harmonia entre a Governança da Internet⁸⁵ e o ordenamento jurídico.

A espionagem internacional digital e a violação da privacidade dos usuários da

⁸³ Offline (ou off-line) é um termo da língua inglesa cujo significado literal é "fora de linha" e também pode qualificar alguma coisa que está desligada ou desconectada. É habitualmente usado para designar que um determinado usuário da internet ou de uma outra rede de computadores não está conectado à rede.

⁸⁴ O termo "on-line" significa estar conectado direta ou remotamente a um computador e pronto para uso, ou estar em conexão com sistemas de processamento e/ou transmissão de dados.

⁸⁵ Governança da Internet é o desenvolvimento e aplicação por governos, o setor privado e a sociedade civil, nos seus respectivos papéis, de compartilhar princípios, normas, regras, procedimentos de tomadas de decisões, e programas que modelam a evolução e o uso da Internet.

Internet são alguns dos problemas conhecidos da rede no mundo inteiro, mas por enquanto não existe uma instituição que determine até onde governos, serviços de segurança ou empresas podem ir (PECK, 2016, p. 482). Quando uma ameaça tão grande surge, colocando em risco direitos fundamentais como o direito à liberdade de expressão, as revelações desta investigação questionam as salvaguardas em vigor para impedir o uso indevido de armas cibernéticas como *Pegasus* e, mais especificamente, o compromisso do *NSO Group* em criar um mundo melhor e mais seguro. A empresa *NSO Group* participou, inclusive, de uma licitação com o objetivo de vender o *Pegasus* ao Brasil, em um processo que, segundo apuração do Portal UOL, teve o vereador do Rio de Janeiro, Carlos Bolsonaro, operando como intermediador da negociação do produto com o Governo federal. O processo terminou com a empresa abandonando as negociações em meio a divergências entre o filho “02” do presidente, militares e a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).

O compromisso da *NSO* com os direitos humanos é mais um exercício de relações públicas do que qualquer tentativa significativa de mudar de rumo. Não pode mais haver dúvida quanto à escala dos abusos de direitos humanos que a tecnologia da *NSO* facilita ou que a indústria de vigilância está fora de controle (FORBIDDEN STORIES, 2021).

4.1. Violação da Privacidade dos Indivíduos

A evolução da doutrina internacional sobre os direitos de personalidade e dos direitos fundamentais, incluindo o direito à privacidade, decorreu da Constituição alemã de 1949, e desde então esses conceitos ganharam força em todo o mundo e se espalharam pela doutrina e pela jurisprudência. A definição de direito à privacidade é bastante subjetiva, pois pode ser específico a cada indivíduo determinar os fatos e as informações que deseja manter sob sigilo. Desta maneira, podemos descrever a privacidade digital como a capacidade de um indivíduo em controlar a disponibilidade e a exposição de informações, pode ser de si próprio, de um conhecido ou até mesmo de um desconhecido, na Internet, através de redes sociais e sites compartilhamento de dados. Logo, a infraestrutura do ciberespaço permite o desenvolvimento de novas tecnologias que podem controlar informações, e alterar significativamente a maneira como cada indivíduo visualiza a privacidade.

No plano internacional, deve-se notar que também não há uma definição precisa e

clara do termo “*privacy*” ou privacidade, pois até mesmo o Tribunal Europeu de Direitos Humanos declarou que considera impossível e desnecessário buscar uma definição exaustiva do conceito de vida privada. Assim, o principal problema encontrado na conceituação consiste na produção de conceitos que por vezes acabam por tornar-se excessivamente restritivos ou excessivamente abrangentes, ou seja, “a insistência em isolar as características essenciais da privacidade e reuni-las em um conceito unitário, aplicável indistintamente em quaisquer situações, é tarefa que tende a fracassar” (LEONARDI, 2012).

A proliferação de canais de informação e comunicação pela Internet auto construiu muitos setores da sociedade e levou os indivíduos a divulgar e compartilhar seus dados pessoais na Internet, seja de forma espontânea ou adquirido por empresas e rede de computadores que os utilizam para fins pacíficos ou nocivos, para o Estado e os usuários.

Do mesmo modo que esse compartilhamento facilita a vida tecnológica, proporcionando a circulação em massa de produtos e serviços como vantagem, reduzindo o risco e o custo da atividade econômica e simplificando a emissão de crédito, esse risco potencial, expõe dados, deixa os usuários à mercê de *hackers*⁸⁶²³ e outros criminosos que usam as redes e mídias digitais para comportamento ilícito e apropriação indébita, refutando completamente a ideologia da privacidade *online*.

Alguns sites da Internet possuem selos de privacidade, que são mecanismos para comprovar se determinados sites possuem políticas de privacidade e segurança de transferência de dados. Tais mecanismos são projetados para fazer cumprir as rotinas de segurança e controle de tráfego de acordo com a política da empresa, garantindo assim aos usuários uma melhor garantia de que o site está em conformidade com a política de privacidade definida. As organizações que emitem o selo de privacidade não verificam o abuso das práticas contidas nestas políticas, apenas se o site viola ou não sua política de privacidade.

O Marco Civil da Internet, lei 12.965/14 procura estabelecer os princípios fundamentais, objetivos e suas garantias, assim como as diretrizes para a atuação do Poder Público no tocante à inclusão digital e ações de educação para uso da Rede. Embora o Brasil seja um dos países que reconhece ativamente a relevância dos dados digitais e a necessidade

⁸⁶ Hackers são pessoas com um conhecimento profundo de informática e computação que trabalham desenvolvendo e modificando softwares e hardwares de computadores, não necessariamente para cometer algum crime

de protegê-los por meio da promulgação da Lei Geral de Proteção de Dados (2018), as empresas ainda estão livres para exercer suas relações jurídico-virtual, só que por enquanto, adaptando-se aos novos regulamentos que irão entrar em vigor.

O anonimato das relações virtuais na Internet é outra questão que precisa ser discutida, pois dificulta a localização do agente infrator e, portanto, a condenação de seu comportamento ilegal. Como resultado, a Internet tem se mostrado um terreno fértil para diversos atos lesivos aos usuários, tais como: práticas fraudulentas no comércio eletrônico, publicação de textos que ofendem a dignidade humana, plágio ou mesmo fornecimento sem consentimento do autor, violação da lei de direitos autorais (lei 9.610/98), cookies e spyware escondidos em páginas da Internet para capturar informações para rastrear perfis de usuários, entre vários outros meios.

É possível observar quantas tecnologias existem atualmente e quantas pessoas apresentam habilidades para navegar na web, sejam elas legais ou ilegais, como os *hackers*. Qualquer tecnologia com tal enorme potencial de violação de direitos fundamentais deveria ser objeto da maior proteção jurídica, sobretudo se está em mãos de corporações privadas cujo funcionamento é ditado por objetivos puramente empresariais. Então, a partir da ideia de que tudo em tecnologia da informação tem a ver com velocidade e segurança, vemos a necessidade de que as leis acompanhem esses avanços para que a proteção digital seja mais efetiva.

4.2. O Pegasus à luz do ordenamento brasileiro

Com o avanço das tecnologias, o mundo conectado em rede e o armazenamento de dados em arquivos em nuvem, os Estados começam a modernizar sua legislação para proteger a soberania nacional e a privacidade dos cidadãos. No Brasil, a promulgação da Constituição de 1988, tornou a dignidade da pessoa humana um dos seus fundamentos, estipulando suas garantias e direitos fundamentais.

O artigo 5º da Carta Magna trata dos direitos e garantias fundamentais do indivíduo e da coletividade e é a norma básica de todas as demais leis que regem o país. No entanto, o Brasil efetivamente busca suas garantias constitucionais de acesso à informação somente após a entrada em vigor da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, chamada de a Lei de Acesso à Informação. A Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 que é Marco Civil da Internet,

também conhecida como Constituição da Internet Brasileira, visa regulamentar o uso da Internet, estabelece os princípios, direitos, obrigações e garantias para tornar a Internet livre e democrática no Brasil, bem como as diretrizes de atuação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios nesta matéria. Além disso, em 14 de agosto de 2018, foi promulgada a Lei nº 13.709, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados, caracterizada como toda informação relacionada a uma pessoa viva, identificada ou identificável. Em outras palavras, são as informações que permitem identificar ou compreender a existência real de uma pessoa.

As referidas normas dispõem o tratamento de dados pessoais, incluindo meios digitais, por pessoas distintas ou coletivas, de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade do indivíduo.

É necessário que as diversas entidades estatais, o Ministério Público, o legislativo e o próprio Governo Federal entendam os cibercrimes existentes como um problema sério e que devam ser enfrentados no Brasil. Já existem delegacias próprias que combatem somente crimes cibernéticos, mas estas devem ser expandidas para todas as unidades do país. Para tal, torna-se necessário que o Direito e as relações internacionais cooperem entre si para atingir o alcance do avanço das tecnologias e combatam as novas formas de ciberespionagem e crimes cibernéticos.

Considerações Finais

Como mencionado ao longo do trabalho, embora a espionagem remonte aos tempos mais primórdios, o objetivo sempre foi o mesmo, obter vantagens para grupos ou países específicos. No entanto, o que mudou foram os métodos utilizados, que estão sempre mudando de acordo com o desenvolvimento da sociedade e da tecnologia. O surgimento de um novo espaço virtual, o ciberespaço, apenas fornece outra forma de espionagem. Vale a pena notar que as autoridades nacionais ganharam consciência e estão cada vez mais, incluindo ciberespionagem, devem ser detectadas e ajustar respostas que possam ser colocadas em prática, promover a segurança e a resiliência da infraestrutura. Os cibercriminosos continuam evoluindo e melhorando.

23 a 27 de agosto de 2021

Ressaltando também que a segurança cibernética não depende só do desenvolvimento de sistemas eficientes de proteção da soberania nacional, como também de métodos e processos de investigação e persecução penal realizados pelos Estados para que respeitem a soberania dos demais países.

Levando essa afirmação ao nível discutido aqui, podemos concluir que isolar países nessas áreas sensíveis resultará apenas em atrasos difíceis de compensar e superar, mesmo que haja um grande esforço de isolamento por parte de qualquer país. Vulnerabilidades estratégicas, ameaças e os possíveis riscos decorrentes do ciberespaço devem ser considerados na definição de uma Estratégia de Cibersegurança Nacional.

A ciberespionagem é um comportamento que compartilha características comuns a um ataque cibernético, preocupações crescentes com os danos da exploração cibernética, muitas vezes causados por criminosos desconhecidos, levaram muitos especialistas em segurança a pedir ações mais decisivas. Embora isso seja totalmente compreensível, não está claro se essas "ações decisivas" estão de acordo com a legislação existente. A confusão vem do fato de que, no caso de uma violação de segurança, quem precisa se proteger deve decidir se o invasor agirá de forma agressiva ou passiva. Dada a urgência da situação e a obscuridade das normas e práticas.

Embora a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 garanta em seu Artigo XII a proteção das pessoas contra interferências na vida privada, os seres humanos, como indivíduos vulneráveis a esses ataques de ciberespionagem, não possuem proteção efetiva e comunicação. Da mesma forma, o artigo 5º da Constituição Federal brasileira trata do direito fundamental à privacidade de seus cidadãos.

Para não dar continuidade a essa vigilância irrestrita e garantir direitos de privacidade individuais efetivos e proteção de informações governamentais e corporativas, é fundamental ter compreensão sobre a importância de definir ações efetivas para melhorar a segurança e a confidencialidade dos dados e informações transmitidos por grandes redes. Mesmo assim, não se pode dizer que com essas medidas que a espionagem cibernética deixará de existir, pois como descrito, a espionagem sempre existiu, e os invasores sempre irão se adaptar a qualquer ambiente, seja digital ou não.

Referências Bibliográficas

BID; OEA. **Ciberseguridad: riesgos, avances y el camino a seguir en América Latina y el Caribe**. Observatorio de la Ciberseguridad en América Latina y el Caribe, Report Ciberseguridad 2020.

BBC. **NSO Group, a polêmica empresa israelense que está sendo vinculada a hackeamento do WhatsApp**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/geral-48279595>>. Acesso em 17 de maio. 2022.

CANABARRO, Diego Rafael.; BORNE, Thiago. **Ciberespaço e Internet: Implicações Conceituais para os Estudos de Segurança**. Rio Grande do Sul: Ed. UFRGS, 2013.

CARR, **Inside Cyber Warfare: Mapping the Cyber Underworld**. 2. ed. California: O'Reilly, 2011.

CLARKE, Richard A.; KNAKE, Robert K. **Guerra cibernética: a próxima ameaça à segurança e o que fazer a respeito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2015. Cap. 1, p.7-31.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007. 698 p. (A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura). Tradução de: Roneide Venâncio Majer

CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2003. p. 1-18

CAVELTY, Myriam Dunn. **Cybersecurity Contemporary Security Studies**. Oxonia, UK: Oxford University Press, 2012.

EL PAÍS, **Embargo dos EUA contra o software espião Pegasus não torna ambiente cibernético mais seguro**. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/opiniao/2021-12-12/embargo-dos-eua-contra-o-software-espiao-pegasus-nao-torna-ambiente-cibernetico-mais-seguro.html>>. Acesso em 06 de jun. 2022.

FERREIRA NETO, Walfredo B.; VILAR LOPES, Gills. Por uma teoria da fronteira cibernética. In: GUEDES DE OLIVEIRA, Marcos A.; GAMA NETO, Ricardo B.; VILAR LOPES, Gills (Org.). **Relações Internacionais Cibernéticas: oportunidades e desafios para os Estudos Estratégicos e de Segurança Internacional**. Recife: Ed. UFPE, 2016. p. 59-82. (Defesa & Fronteiras Virtuais, 3).

FORBIDDEN STORIES. **A ascensão e queda do grupo NOS**. Disponível em: <<https://forbiddenstories.org/the-rise-and-fall-of-nso-group/>>. Acesso em 17 de maio. 2022

FORBIDDEN STORIES. **Pegasus: a nova arma global para silenciar jornalistas**. Disponível em: <<https://forbiddenstories.org/pegasus-the-new-global-weapon-for-silencing-journalists/>>. Acesso em 17 de maio. 2022.

GUEDES OLIVEIRA, Marcos Aurelio; PAGLIARI, Graciela De Conti; MARQUES, Adriana A.; PORTELA, Lucas Soares; FERREIRA NETO, Walfredo Bento. **Guia de Defesa Cibernética da América do Sul**. Recife: Ed. UFPE, 2017.

23 a 27 de agosto de 2021

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 206 p.

G1. **Entenda o que é o Pegasus, software de espionagem que teria sido usado para invadir smartphones de milhares de pessoas**. Disponível em:

<<https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2021/07/19/entenda-o-que-e-o-pegasus-software-de-espionagem-que-teria-sido-usado-para-invadir-smartphones-de-milhares-de-pessoas.ghml>>. Acesso em 17 de maio. 2022.

ITU - International Telecommunication Union. **Global Cybersecurity Index**. United Nations, 2020. Disponível em: <<https://www.itu.int/hub/publication/d-str-gci-01-2021/>>. Acesso em 06 de jun. 2022

KELLNER, Douglas. **A cultura da mídia**. São Paulo: EDUSC, 2001

KOSTADINOV, Dimitar – “**Cyber Exploitation**”. 2013. Disponível em: <<http://resources.infosecinstitute.com/cyber-exploitation/>>. Acesso em: 12 de maio. 2022.

LEONARDI, Marcel. **Tutela e privacidade na Internet**. São Paulo: Saraiva, 2012.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. Tradução de Carlos Irineu da Costa, São Paulo: Editora 34, 1999.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. 3 ed. Tradução de Carlos Irineu da Costa, São Paulo: Editora 34, 2010.

LIN, Herbert S. **Offensive Cyber Operations and the Use of Force**. Journal of National Security Law & Policy [Vol. 4: 63-86]. 2010.

LOPES, Gills Vilar. **Relações Internacionais Cibernéticas (CiberRI): uma defesa acadêmica a partir dos estudos de Segurança Internacional**. 2016, 171 f. Tese (Doutorado em Ciências Políticas). Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas da Universidade Federal de Pernambuco. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2016.

MARCO CIVIL DA INTERNET. **LEI Nº 12.965**. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/117197216/lei-12965-14>>. Acesso em 06 jun. 2022.

MESQUITA, F. S. **Segurança Cibernética e a Política Internacional Contemporânea: novos desafios e oportunidades**. 2019. Artigo (Pós-Graduação em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://bdm.unb.br/bitstream/10483/25026/1/2019_FelipeSousaMesquita_tcc.pdf>. Acesso em: 24 de jun. 2021.

MORGENTHAU, H.. **A Política entre as Nações**. 2003. Disponível em: <https://funag.gov.br/loja/download/0179_politica_entre_as_nacoes.pdf>. Acesso em: 13 de maio. 2022.

MINISTÉRIO DA DEFESA. 2015. **Glossário das Forças Armadas**. 5. ed. Brasília, 2015. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/MD35_G01.pdf>. Acesso em 06 de jun. 2022.

M. Wertheim, **Uma história do espaço de Dante à Internet**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

23 a 27 de agosto de 2021

NCSI - National Cyber Security Index. Description of indicators. Atualização de 24 setembro de 2019. Disponível em: <<https://ncsi.ega.ee/indicators/>>. Acesso em: 06 de jun. 2022.

NYE, J. *The future of power*. Nova York: Public Affairs, 2011.

PECK, Pátricia. **#Direito Digital**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016

PIRKER, Benedikt. Territorial sovereignty and integrity and the challenges of cyberspace. In: ZIOLKOWSKI, Katharina (Ed.). **Peacetime regime for state activities in cyberspace: international law, international relations and diplomacy**. Tallinn: NATO CCD COE, 2013. p. 190.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2014. 304 p.

SCHMITT, Michael N. (Ed.). **Tallinn manual on the international law applicable to cyberwarfare**. Cambridge: Cambridge University Press; OTAN, 2013.

SUNZI. **A arte da guerra**. Tradução e edição Adam Sun. São Paulo: Conrad Editora do Brasil, 2006.

UE. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130deaba4da0417794a31b057a34452aae007.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4ObxqOe0?text=&docid=153853&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=111237>>. Acesso em: 01 de Jun 2022.

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos da Criança**. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brasil/declaracao-universal-dos-direitos-da-crianca>>. Acesso em: 06 de Jun. 2022.

UOL. **Pegasus: como funciona o programa espião defendido por Carlos Bolsonaro**. Disponível em: <https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2021/05/19/pegasus-conheca-o-software-da-crise-entre-carlos-bolsonaro-e-militares.html>. Acesso em: 13 de maio. 2022.

VANITY FAIR. **How A Grad Student Found Spyware That Could Control Anybody's Iphone From Anywhere In The World**: Disponível em: <https://www.vanityfair.com/news/2016/11/how-bill-marczak-spyware-can-control-the-iphone>. Acesso em: 13 de maio. 2022.

Vilar-Lopes, Gills. 2016. **Relações Internacionais Cibernéticas (CiberRI)**: uma defesa acadêmica a partir dos estudos da segurança internacional. 171 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife

WILLIAMS, D. Paul. *Security Studies - An Introduction*. New York: Routledge, 2008.

YANNAKOGEORGOS, Panayotis A. Rethinking the threat of cyberterrorism. In: CHEN, Thomas M.; JARVINS, Lee; MACDONALD, Stuart (Ed.). *Cyberterrorism: understanding, assessment, and response*. Nova York: Springer, 2014. cap. 3, p. 54.

OS ESTADOS UNIDOS E O DESENVOLVIMENTO A CONVITE: O CASO ÚNICO DA CHINA.

Matheus de Freitas Cecílio⁸⁷

Resumo: No pós-Segunda Guerra Mundial, as relações econômicas especiais estabelecidas entre os Estados Unidos e alguns seletos Estados no contexto da Guerra Fria foram interpretadas pela literatura sob o termo de “desenvolvimento a convite” (WALLERSTEIN, 1989; MEDEIROS, SERRANO, 1999). Este tipo de arranjo desenvolvimentista era calcado na promoção das exportações dos “convidados” ao mercado do “anfitrião”, na tolerância a barreiras protecionistas tarifárias e não-tarifárias destes “convidados” e em outros modos de facilitação ao desenvolvimento econômico destes seletos “convidados”. A lógica por trás da seleção de tais Estados era informada pelo imperativo estratégico da Guerra Fria, que, do lado de Washington, postulava a contenção da União Soviética ao longo das franjas da Eurásia (KENNAN, 1947). Nos marcos deste arranjo, Japão e Alemanha Ocidental tiveram seus capitalismo nacionais (re)articulados, figurando assim como os casos nacionais de desenvolvimento mais chamativos do “desenvolvimento a convite”. Ao longo da década de 1970, a reaproximação entre China e Estados Unidos serve aos mesmos propósitos, isolando a União Soviética de maneira definitiva e contribuindo para a piora do quadro geopolítico de Moscou. Sendo assim, nesta pesquisa sustentamos que o período de *rapprochement* sino-americano a partir da viagem de Nixon em 1972 guarda muitas semelhanças com o tipo de desenvolvimento intitulado “a convite” na literatura. Partindo dessas constatações, nesta pesquisa procura-se entender a relação econômica especial estabelecida entre China e Estados Unidos a partir da década de 1970 à luz deste conceito de desenvolvimento a convite. Em um momento posterior, procuramos também entender o desdobramento deste “convite” à luz dos cinquenta anos que se passaram desde então e das atuais tensões sentidas entre os dois Estados, nas arenas geopolítica, tecnológica, comercial e produtiva. Os resultados parciais da pesquisa indicam que o caso chinês parece ser muito idiossincrático e indicativo de um tipo especial de “convite ao desenvolvimento”.

Palavras-chave: China, Estados Unidos, Desenvolvimento a convite

Introdução

Em Bretton Woods, enquanto a Segunda Guerra Mundial já caminhava para o seu fim, foi traçada a estrutura geral de um novo padrão monetário internacional calcado no dólar. Neste novo arranjo internacional, a moeda americana substituíra a libra britânica como moeda de referência internacional. A troca de guarda no topo da hierarquia monetária respondia

⁸⁷ Doutorando e mestre em Economia Política Internacional pela UFRJ (PEPI/IE). Contato: freitas.cecilio@gmail.com

também à uma dinâmica geopolítica basilar, uma vez que o Reino Unido gradativamente perdia o caráter de potência incontestada do qual gozou no século XIX.

Durante a senhoriação monetária americana que dominou as décadas seguintes ao fim do conflito, ganhou terreno a prática alcunhada de “desenvolvimento a convite” (MEDEIROS, SERRANO, 1999; ARRIGHI, 1994), baseada, em linhas gerais, na facilitação da restrição externa para alguns ilustres Estados convidados, a fim de que os processos de substituição de importações, industrialização, e progresso técnico fossem por eles mais alcançáveis. Os felizardos convidados normalmente tinham suas exportações promovidas no mercado americano, o que gerava divisas em moeda forte e aliviava a pressão externa atuante sobre estes Estados. Esses fatores, evidentemente, facilitavam o desenvolvimento e a mudança estrutural para os convidados. Nas palavras de Medeiros e Serrano:

“Circunstâncias especiais como a abertura unilateral do mercado americano; a manutenção de taxas de câmbio desvalorizadas favoráveis à competitividade dos aliados dentro do sistema de Bretton Woods; tolerância com políticas de proteção tarifária e não-tarifária; missões de ajuda técnica e o forte estímulo à expansão das multinacionais americanas, ajudaram a aliviar a restrição externa nestes países. Isto permitiu aos países europeus e ao Japão, rapidamente, a adoção de um regime de conversibilidade ao dólar e viabilizou uma onda de supostos ‘milagres’ nacionais de reconstrução e/ou crescimento econômico” (MEDEIROS, SERRANO, 1999, p. 133)

A lógica por detrás da seleção de determinados Estados obedecia a imperativos estratégicos e geopolíticos. A Doutrina da Contenção postulava barrar a União Soviética em suas bordas eurásianas, fazendo jus aos princípios fundantes da geopolítica anglo-saxã (KENNAN, 1947; MACKINDER, 1942; SPYKMAN, 1942). Sabidamente, tais princípios orientam a grande estratégia de Washington no sentido de valorizar a massa eurásiana como território estratégico de primeiro nível. Portanto:

“[...] podemos caracterizar como ‘desenvolvimento a convite’ a estratégia americana de não apenas permitir como também em vários casos promover deliberadamente o desenvolvimento econômico de países aliados nas regiões de maior importância estratégica para o conflito com a URSS.” (MEDEIROS, SERRANO, 1999, p. 133)

Sendo assim, alguns territórios-chave nesta tentativa de contenção global foram beneficiados pelo convite. Aqui, cabe uma breve consideração. Seria forçoso demais avançar

a ideia de que Washington procurou garantir riqueza e desenvolvimento a todas as áreas envolvidas neste tabuleiro global, como se bastasse ser aliado americano para gozar deste “desenvolvimento geopoliticamente motivado”. Como é bem sabido, o ciclo das ditaduras latino-americanas a partir da década de 60 foi oficialmente cancelado como esforço necessário para que se barrasse a penetração comunista na região. Essas ditaduras militares, geralmente, não foram capazes de resolver os seculares problemas latino-americanos e nem de aproximar o continente ao nível de progresso técnico e de produtividade do centro capitalista. Ou seja, alguns aliados contaram com o convite para o desenvolvimento, outros, apenas com o porrete.

Dentre essas regiões beneficiadas, se destacam os vários países da Europa Ocidental recentemente arrasados pela guerra, o Japão, a Coreia do Sul, e Taiwan. Quando analisados com o imperativo geoestratégico da contenção em mente, estes territórios revelam seu valor: a Europa Ocidental fornece a cabeça de lança que aponta para as regiões mais ricas, férteis e industrializadas da União Soviética, sem contar que são os aliados de Washington mais próximos à capital Moscou. A Coreia do Sul, Taiwan, e o Japão representam a “frente leste”, capaz de checar a União Soviética pelo seu flanco oriental.

A pergunta que orienta este artigo é: como se pode explicar a inclusão da China, uma potência socialista, neste arranjo, uma vez que ela destoa tremendamente dos demais “convidados”? Como hipótese explicativa, este trabalho avança a ideia de um “sacrifício” por parte de Washington, que estende este formato de desenvolvimento a um Estado não integralmente aliado ao seu bloco como maneira de investir contra a União Soviética. Em um segundo momento, o trabalho procura entender a herança deste convite à luz do tensionado momento atual e da reaproximação sino-russa.

1. O convite americano à China

De todos esses arranjos desenvolvimentistas com vistas à Contenção, aquele que figura como o caso mais particular é, sem dúvidas, o chinês. Evidentemente, se pensarmos sobre a China com o intuito da Contenção em mente, podemos chegar à conclusão de que ela também é extremamente valiosa. Uma China hostil à Moscou configuraria um enorme desafio aos soviéticos, não só porque perderiam um aliado socialista importantíssimo - o que é

significativo do ponto de vista da disputa retórico-ideológica que acompanhava a Guerra Fria -, mas porque ter de se preocupar com a fronteira com a China é um pesadelo estratégico. Uma China hostil tornaria vulnerável um vasto território soviético, incluindo a mineralmente rica Ásia Central e a própria ferrovia Transiberiana, essencial para a conexão militar e logística do país no sentido Leste-Oeste. A importância da reaproximação China – Estados Unidos para o Kremlin não pode ser menosprezada. Como coloca Tucker:

“[...] A decisão chinesa em buscar apoio contra a ameaça soviética nos outrora inimigos em Washington confirmou que a Guerra Fria não era mais uma luta entre o comunismo e o capitalismo. A reaproximação EUA-China forçou Moscou a levar a sério a defesa de suas fronteiras asiáticas, ao mesmo tempo em que Washington, embora estivesse aumentando seu poderio militar, poderia parar de se preocupar com a ameaça chinesa. A necessidade de dedicar porções cada vez maiores do produto nacional bruto (PNB) soviético aos gastos militares intensificou as dificuldades econômicas. Para Moscou, a deterioração do padrão de vida, da infraestrutura, e mesmo da expectativa de vida impulsionaram um giro em direção à reforma e ao abandono da Guerra Fria. Assim, o conflito Sino-Soviético teve implicações sobre a balança de poder global que foram muito além das discordâncias entre Pequim e Moscou. (TUCKER, 1996, p. 503, tradução própria⁸⁸)”

Sendo assim, não é de se estranhar que os americanos desejassem o *rapprochement* com a China, uma vez que esta manobra configurar-se-ia como um lance de primeiro nível dados os postulados da Guerra Fria, da Doutrina de Contenção, e da Geopolítica Clássica. Como evidenciado, o movimento americano também seria razoável do ponto de vista das dinâmicas domésticas engendradas em Moscou: mais gastos militares, menor possibilidade de enquadrar os problemas internos que se acumulavam, especialmente dentro de uma economia planificada⁸⁹.

Porém, apesar do *rapprochement* sino-americano fazer sentido dentro do quadro mais geral da Guerra Fria e da Geopolítica da Contenção, alguns desafios se apresentavam: não é

⁸⁸ No original, em inglês: “The Chinese decision to seek support against the Soviet menace from their erstwhile enemies in Washington confirmed that the cold war was no longer a struggle between communism and capitalism. U.S – China *rapprochement* forced Moscow to take defense of its Asian border seriously at the same time as Washington, although augmenting its military prowess, could stop worrying about an Asian threat. The need to devote even larger portions of Soviet gross national product (GNP) to weapons procurement intensified economic weakness. For Moscow, deterioration of living standards, of infrastructure, and even of life expectancy necessitated a turn toward reform and abandonment of the cold war. Thus the Sino-Soviet Split had implications for the global balance of power that ranged far beyond the substance of disagreements between Moscow and Beijing.” (TUCKER, 1996, p. 503).

⁸⁹ Para uma leitura mais técnica sobre as dificuldades de produtividade enfrentadas por Moscou a partir de meados da década de 1970, ver: SERRANO, Franklin; MAZAT, Numa – A potência vulnerável. *In*: CGEE, Padrões de Desenvolvimento Econômico: América Latina, Ásia e Rússia (2013).

preciso muito esforço para enxergar como a China se diferenciava dos outros convidados asiáticos e europeus. As diferenças se manifestavam em três frentes principais: a conexão geopolítica a Washington, o perfil político “formal”, e a temporalidade do convite.

Em primeiro lugar, a conexão dos demais convidados em relação à Washington era muito estreita. Os americanos haviam praticamente liberado a França sozinhos e salvado o Reino Unido de uma ingloria defesa aeronaval passiva de suas ilhas na Segunda Guerra, além de que a Alemanha Ocidental era praticamente uma nação feita do zero. Na Ásia, Washington pôde estabelecer uma ligação muito próxima com Tóquio e inclusive moldar sua constituição ao longo de sete anos de ocupação militar (1945 – 1952), com a única ressalva de que fosse mantida a posição do Imperador, uma espécie de medida de manutenção do orgulho nacional. Todos estes convidados citados gozavam de ligações muito próximas com os Estados Unidos, sendo muitos deles mesmo moldados por Washington após conflitos incrivelmente destrutivos que possibilitaram um incomumente alto grau de engenharia social em seus respectivos processos de reconstrução. Invariavelmente, todos estes convidados se localizavam firmemente no bloco ocidental e capitalista, formado no bojo do conflito frio com a União Soviética.

A China não poderia ser um caso mais diferente. Tendo passado por um século de humilhação que se inicia com a agressão britânica na Guerra do Ópio e termina com a expulsão dos japoneses e a ulterior vitória comunista na Guerra Civil; o Estado moderno chinês havia nascido dotado de um elevadíssimo grau de desconfiança em relação às potências ocidentais e de anti-imperialismo. A pressão pela autodeterminação nacional e pela modernização eram partes constitutivas centrais desta nova unidade política que atingia sua maturação ao fim de um duradouro e sangrento conflito civil (KARL, WANG, 1998). Não há paralelos possíveis, por exemplo, entre o “convidado Japão” e a “convidada China”. No primeiro caso, Washington pôde gozar de um alto grau de liberdade no que se refere à manipulação da burocracia local e da Constituição. As ilhas japonesas foram militarmente ocupadas até 1952, estando sob o comando do general Douglas McArthur. A China, por outro lado, se constituía como uma entidade política firmemente independente, modernizante, e, sobretudo, anti-imperialista.

Contribui para o entendimento da China como uma convidada politicamente mais autônoma que os demais o próprio fato de que praticamente todos eles foram enquadrados no modelo neoliberal a partir da década de 80 sem grandes esforços. O novo mainstream

macroeconômico postulava a liberalização de uma série de instituições e mercados, que foi atingido em virtualmente todos os convidados, com a exceção da China, que manteve um alargado arcabouço de políticas macroeconômicas interventoras e não cedeu à liberalização financeirizada característica do bloco capitalista ocidental. É virtualmente impossível encontrar o grau de intervenção chinês em outros convidados pós-1980.

Outra diferença bastante óbvia entre os demais convidados e a China era o perfil político. Os demais convidados eram nações firmemente ancoradas no campo capitalista. Os direitos de propriedade eram amplamente garantidos e a acumulação assegurada. Não havia esforço, retórico ou real, no sentido de se negar o capitalismo como modo histórico de produção e de avançar para outro sistema. Em praticamente todos os convidados, houve alargadas campanhas de perseguição aos partidos de esquerda, variando em grau de violência. Na Coreia do Sul, a ditadura de Park Chung-Hee abafou violentamente os movimentos operários e socialistas de base, enquanto que nos países europeus o acordo anticomunista foi mais tácito e, geralmente, excluiu partidos comunistas da disputa democrática regular. Aqui, fica evidente que a elevação sustentada do padrão de vida da classe trabalhadora durante o período que ficou conhecido como a “Era Dourada do Capitalismo” ajudou a descreditar os movimentos socialistas revolucionários, uma vez que a via da negociação reformista dentro do Estado capitalista parecia garantir excelentes resultados. A China, por outro lado, situava-se firmemente dentro do campo socialista. A tradição da luta revolucionária de Mao e seus colegas foi tão importante a ponto de formar uma nova conformação teórico-prática dentro do marxismo, que é justamente o maoísmo.

Além das diferenças de autonomia e de perfil político, um terceiro fator que separa o caso do convite chinês dos demais é a própria temporalidade do arranjo. A Europa Ocidental e os convidados asiáticos gozam deste tipo de arranjo no imediato pós-guerra. O Plano Marshall, que se insere no mecanismo de convite europeu, é aprovado em 1948, meros três anos após o fim da Segunda Guerra. A China, pelo contrário, tem de esperar a tentativa de *rapprochement* da administração Nixon em 1972, sendo que a penetração de suas exportações no mercado americano ganha terreno mesmo na década de 1980. Há grandes diferenças temporais entre os convidados, embora a lógica geoestratégica subjacente por detrás do mecanismo seja a mesma, uma vez que o principal rival americano não havia mudado. De fato, afirmou-se que “a China foi o último dos convidados” (MEDEIROS, 1999, p. 14).

Pois bem, tendo sido estipuladas as principais características que fazem da China um caso muito idiossincrático de convite para o desenvolvimento, faz-se necessário pensarmos as razões por detrás de uma variância tão significativa no marco deste convite. Este trabalho argumenta que os americanos “sacrificam” a premissa de apenas estender o convite a regiões localizadas de maneira firme e estável dentro de seu bloco geopolítico mais amplo, como a Europa Ocidental ou o Japão. Estender o convite à China engloba, necessariamente, um risco, uma vez que, como foi explorado, Pequim era muito mais autônoma e independente do que os outros convidados.

A China entra nos anos 70 em uma desconfortável posição na qual sofria de pouca capacidade importadora ao mesmo tempo em que necessitava importar alimentos (MEDEIROS, 1999). Desde o fim da Guerra Civil até os anos 70 – período de Mao –, a China é bem sucedida em engendrar um inicial processo de desenvolvimento com mudança estrutural, como evidenciado pelo aumento do produto industrial (NOGUEIRA, 2019, p.34). Contudo, a produtividade agrícola é o grande desafio. Entre 49 e 70, a produtividade agrícola cresceu pouco mais do que a população, o que indica, evidentemente, que a ingestão calórica *per capita* havia estagnado (NOGUEIRA, 2019, p. 40). Isso impedia a liberação da mão-de-obra do campo e atuava como um gargalo para a continuidade do processo de desenvolvimento e de mudança estrutural. A turbulência da vizinhança chinesa logo após o desenlace da guerra civil motivava uma estratégia de preparo permanente para a guerra por parte da liderança maoísta, o que, por sua vez, enxergava a uniformidade produtiva entre as províncias como uma necessidade estratégico-militar (NOGUEIRA, 2019, p. 33). Além dessas questões econômicas, a China também vinha de duas tumultuadas décadas durante as quais uma sucessão de desdobramentos políticos agitara o país: o Grande Salto Adiante e a Revolução Cultural. Contudo, o caminhar da década de 70 traria não somente o relaxamento do cenário geopolítico externo, mas também um refreamento das grandes turbulências políticas domésticas características dos anos 60.

Sendo assim, a resolução do problema de restrição externa para a China parecia apontar para o desenlace do grande gargalo produtivo daquela economia à época. Se a capacidade importadora fosse ampliada (consequência do “aceite” do convite), a importação de alimentos não seria mais um problema e os planos chineses poderiam seguir com maior autonomia. Do ponto de vista geopolítico, como Kissinger aponta, se aproximar dos americanos faria eco à uma tradição de política externa de longa data dos chineses: jogar os

bárbaros uns contra os outros, trocando os bárbaros de perto pelos de longe (KISSINGER, 2011, p. 196). Já da perspectiva dos americanos, como abordado anteriormente, o interesse no *rapprochement* era mais do que claro, uma vez que servia à Doutrina da Contenção e contribuía para o alienamento do principal rival estratégico à época, a União Soviética. Portanto, a década de 70 inaugura um cenário bilateral entre China e Estados Unidos bastante oportuno no contexto do qual uma aproximação parecia ser do interesse de ambos os Estados.

Aqui, é importante lembrar que a resolução da questão agrária na economia chinesa passou também por extensivas reformas domésticas, que flexibilizaram as exigências sobre a classe campesina. Contudo, pode-se debater o quanto o relaxamento das relações com os Estados Unidos possibilitaram tal curso de ação, uma vez que, como demonstrado, era justamente o preparo para a guerra que informava a decisão de exigir uma uniformidade produtiva entre as províncias chinesas.

Do ponto de vista técnico, não parece haver grandes diferenças entre o modelo de desenvolvimento a convite estendido aos convidados do primeiro momento e aquele estendido à China mais tarde. O fulcro da questão ainda esteve relacionado à promoção das exportações do país convidado ao mercado do “anfitrião” americano. O que é particularmente interessante no caso chinês é que o país se beneficia do enquadramento de um convidado de outrora, o Japão. Os Acordos de Plaza (1985), ao pressionarem pela valorização da moeda japonesa em relação ao dólar, fazem com que muitas das cadeias produtivas sob a jurisdição política de Tóquio se espalhassem por outros Estados asiáticos, em um movimento conhecido na literatura como “*flying geese*”, numa alusão a pássaros que se revezam no comando de uma determinada estrutura (PALMA, 2008). Agora formalmente convidada a penetrar no mercado americano, a China é uma das nações mais beneficiadas por este movimento, uma vez que pôde, ao longo da década de 80, preencher a atividade exportadora de muitas cadeias produtivas outrora controladas pelos japoneses (MEDEIROS, 1999, p. 16).

De fato, a abertura do mercado americano à China está por detrás da arrancada exportadora do país asiático a partir dos anos 80. Entre 1984 e 1995, as exportações em dólares correntes da China cresceram a uma extraordinária taxa anual de 17%, comparado a um (já impressionante) crescimento anual médio de 10% do PIB (MEDEIROS, 1999, p. 10).

Sendo assim, a década de 80 sacramenta a posição da China como mais próxima de Washington do que de Moscou. Ao fim da década, o rápido colapso da União Soviética pareceu confirmar as apostas dos arquitetos da reaproximação sino-americana da década de

70. A Geopolítica da Contenção e os arranjos de desenvolvimento a convite haviam, de maneira bem-sucedida, isolado aos soviéticos. A década de 90 é o “Paraíso na Terra” neoliberal, período durante o qual a eficiência inequívoca dos mercados e da democracia de modelo ocidental foram pressupostos sacralizados. A grande questão momentânea parecia ser quando ocorreria o ulterior desmonte do sistema político “socialista-autoritário” chinês, pergunta esta que se apoiava na ideia economicista de que as instituições democráticas liberais acompanham automaticamente o livre-mercado onde ele existir.

Como explorado anteriormente, os americanos abriram mão de um dos pressupostos centrais do modelo de desenvolvimento a convite. Tanto os Estados beneficiados da Europa Ocidental como da Ásia eram firmes aliados americanos, estando no mesmo bloco geopolítico construído das cinzas da Segunda Guerra com vistas à Guerra Fria. A China era um Estado que sinalizava desconforto dentro do bloco soviético formal, mas que não aderiu inequivocamente ao bloco ocidental, inclusive tendo desempenhado um papel no movimento dos não-alinhados⁹⁰. Sendo assim, a próxima seção explora ideias relacionadas à herança deste convite para o desenvolvimento chinês.

2. As tensões atuais e a herança do convite

Os quase cinquenta anos que se passaram desde a viagem de Nixon em 1972 confirmaram para a China o que foi verdadeiro para todos os outros convidados: alívio da restrição externa, processo alargado de mudança estrutural, e aumento generalizado da renda per capita nacional e da produtividade. Contudo, as tensões atuais entre Estados Unidos e China, que se manifestam em várias frentes, sendo a mais notória a disputa tecnológica e comercial inaugurada pela administração Trump; parecem revelar que a China é uma “convidada rebelde”, isto é, um beneficiado do mecanismo do convite que não pôde ser efetivamente “dobrado” por Washington em um momento oportuno. Talvez, o observador poderia traçar um paralelo entre as tensões atuais e os Acordos de Plaza. Em ambas as situações, os Estados Unidos procuram conter o ímpeto exportador de um convidado: em

⁹⁰ O movimento dos não-alinhados procurava trilhar uma terceira via independente dos blocos americano e soviético. O ponto marcante deste movimento foi a Conferência de Bandung (1955).

Plaza, o Japão; hoje, a China. Se esta comparação for oportuna, é justamente a autonomia política do convidado que explica as diferenças no resultado.

Um dos pontos importantes neste assunto, tendo-se em vista o propósito deste artigo, é o crescente estreitamento das relações entre China e Rússia. O período atual é o de relacionamento mais estreito entre as duas potências talvez desde sempre, como é frequentemente apontado (ALEXEEVA, 2020). Desde a expansão russa em direção à Sibéria e ao Leste durante o século XVII, China e Rússia mantiveram tensões regionais, principalmente ligadas às disputas fronteiriças. Na esteira dos tratados desiguais, o Império Russo anexou uma parte significativa do nordeste chinês, incluindo parte da bacia do rio Amur (Convenção de Pequim, 1860). Embora a vitória dos comunistas no conflito civil em 49 aproximasse ideologicamente a China da União Soviética, as tensões não foram eliminadas, e muitos problemas de grande relevo vieram à tona, sendo os casos mais notáveis a recusa soviética em compartilhar os segredos da bomba atômica, o amplo processo de denúncia à figura de Stalin levado a cabo por Nikita Khrushchev, e a guerra entre China e Vietnã em 1979.

Contudo, as relações bilaterais entre China e Rússia avançaram muito ao longo da década de 90, figurando como um ponto importante a construção da Organização para Cooperação de Xangai, em 1996. Em 2001, Putin e Jiang Zemin assinaram o Tratado de Amizade Sino-Russa, que legislava, entre outros itens, sobre disputas de fronteira. Este processo continuou ao longo dessas duas primeiras décadas do século XXI, acompanhado de uma maior penetração do petróleo russo no mercado energético chinês, das manufaturas chinesas no mercado russo, de grandiosos projetos conjuntos de infraestrutura, e de maior cooperação militar (ALEXEEVA, 2020).

Do ponto de vista do convite, esta reaproximação parece muito significativa. Afinal de contas, os americanos teriam facilitado as condições para o desenvolvimento chinês justamente a fim de alienar a União Soviética, apenas para que os dois países voltassem a se aproximar vinte anos mais tarde? A atual aliança sino-russa sugere, então, que o movimento americano na década de 70 foi malgrado? Embora seja possível fazer essa leitura, é importante lembrar que a aposta dos arquitetos do *rapprochement* da década de 70 foi confirmada pelos eventos ligados à queda da URSS. Ou seja, apesar da atual reaproximação sino-russa levantar dúvidas sobre o sucesso ‘a longo prazo’ do movimento da década de 70, o sucesso ‘a curto prazo’ na forma do colapso soviético foi totalmente confirmado. Do ponto de

vista deste trabalho, este movimento chinês de buscar a Rússia só pode ser explicado pelo seu caráter único dentro da hierarquia dos “convidados”. Como foi exposto, Pequim goza de uma autonomia política estranha aos demais convidados, mais alargada.

Na verdade, há uma série de interessantes interpretações sobre o real significado das relações sino-americanas no período decorrido entre o convite e o atual desconforto. Yannis Varoufakis, por exemplo, oferece uma chave explicativa calcada no conceito de “Mecanismo Geral para Reciclagem de Excedentes (MGRE)” (VAROUFAKIS, 2016). Para Varoufakis, EUA e China atuaram como as duas pontas de um grande mecanismo internacional que cresce ao longo do fim do século XX, ao qual ele dá o nome de “Minotauro Global”. Os déficits gêmeos americanos, fiscal e comercial, possuem estreita relação com a China. O fiscal pois são os chineses os maiores detentores de títulos da dívida pública dos Estados Unidos; o comercial pois é com a China que os Estados Unidos registra seu maior déficit de balança comercial. O autor grego aponta, então, que a China desempenha o seu papel neste arranjo ao reinvestir os excedentes auferidos no comércio bilateral com os EUA nos títulos da dívida pública americana e no seu parque financeiro. Este mecanismo permite a elevada capacidade importadora americana:

“Os Estados Unidos começaram a importar como se não houvesse amanhã, e seu governo, a esbanjar, desimpedido de temer déficits crescentes. Enquanto os investidores estrangeiros estivessem mandando bilhões de dólares todos os dias para Wall Street, de modo completamente voluntário [...], os *deficits gêmeos* dos Estados Unidos seriam financiados e o mundo ficaria girando a esmo em seu eixo.” (VAROUFAKIS, 2016, p. 135, ênfase do autor).

Para o autor grego, este grande mecanismo de reciclagem dos excedentes estabelecido entre China e Estados Unidos surge para substituir um outro mecanismo, mais antigo, que envolvia Estados Unidos, Japão e Alemanha. Neste primeiro mecanismo, ao qual o autor dá o nome de “Plano Global”, a economia americana era superavitária, uma vez que suas exportações alimentavam os processos de reconstrução das nações derrotadas na Segunda Guerra Mundial. É interessante notar como a abordagem de Varoufakis intercala com a nossa ideia de convite, uma vez que as nações envolvidas em seus mecanismos de reciclagem de excedente são todas recipientes do “convite” americano.

Portanto, segundo esta interpretação, o período decorrente entre a queda da União Soviética e as tensões atuais entre China e EUA é marcado por um sólido e estável arranjo internacional, que só é perturbado pela Crise de 2008. Ou seja, do nosso ponto de vista, o

período do convite teria se desdobrado em outro período de “cooperação fundamental” entre os dois países, e não de competição. No raciocínio de Varoufakis, fica implícito que se outro MGRE for encontrado e construído, o sistema pode reencontrar sua estabilidade.

Outras interpretações, no entanto, apontam para uma imediata competição no período pós-convite. Medeiros, por exemplo, sugere que, logo após a queda da União Soviética, os EUA já tentam “repactuar” seu arranjo com a China:

“A partir de 1989, [...] as relações com os EUA começam a mudar e, com elas, as condições do ‘convite’ à China. Usando o seu dominante direito de voto no Banco Mundial e no Banco de Desenvolvimento Asiático, os EUA, alegando desrespeito aos direitos humanos, bloquearam pedidos chineses de empréstimos por vários anos. Em 1995, o Japão suspendeu a concessão de auxílio à China. Desde a sua aprovação em 1980, o tratamento de nação mais favorecida (MFN) concedido pelos EUA foi renovado anualmente de forma automática. A partir de 1990, a renovação do tratamento tem se constituído numa questão política crescentemente delicada e complexa.” (MEDEIROS, 1999, p. 18).

Questões políticas e institucionais, outrora varridas para debaixo do tapete, também foram resgatadas, como aponta o autor:

“Com o fim da Guerra Fria, o sucesso do desenvolvimentismo chinês passou a ser considerado como *a afirmação de um indesejável poder regional*. As características políticas e institucionais da China (o regime de partido único, sua ideologia, etc.) inteiramente desconsideradas no período anterior (*do convite*) passaram [...], a pautar, ainda que contraditoriamente, o comportamento americano. No entanto, o grau de internacionalização já alcançado pela economia chinesa tem permitido ao governo desenvolvimentista explorar as possibilidades abertas pela rivalidade oligopólica de capitais internacionais crescentemente voltados para o seu mercado interno” (MEDEIROS, 1999, p. 15, adição nossa, ênfase nossa).

Ou seja, segundo esta interpretação, já ao final da Guerra Fria, Washington procura conter o desenvolvimentismo chinês. O problema é que, segundo Medeiros, a economia chinesa “já havia alcançado um dado grau de internacionalização” que impossibilitava o enquadramento desejado pelos Estados Unidos. É como se os chineses houvessem aproveitado ao máximo o convite enquanto ele durou. Nesta interpretação, os anos 90 já marcam uma década de crescente disputa, o que ajudaria a explicar a reaproximação sino-russa no mesmo período. Entre 79 e 91, o convite; a partir de 91, toma corpo a disputa produtiva-tecnológica global “normal”; hoje, apenas o aprofundamento desta disputa.

23 a 27 de agosto de 2021

Na esteira das interpretações que sugerem uma continuidade na cooperação, há ainda aqueles que apontam para a ideia de que a atual fase tensionada das relações sino-americanas representam mais uma tentativa de repactuação do que propriamente um conflito. Visentini, por exemplo, avança a noção de que a real disputa tecnológica se dá entre Estados Unidos e Alemanha, sendo que a disputa sino-americana pode ser entendida mais como uma conversa dura entre aliados:

“Todavia, a ‘Guerra Comercial’ entre os EUA de Trump e a China significa mais uma disputa de renegociação entre parceiros, pois o real conflito econômico e tecnológico, muito mais complexo e multidimensional, está ocorrendo entre os Estados Unidos e a União Europeia, em particular a Alemanha” (VISENTINI, 2019, p. 14).

Ou seja, nesta linha de interpretação, o convite americano à China não só rendeu bons frutos na forma da queda da URSS como ainda inaugurou um período de cooperação que vem até hoje, sendo a aparente disputa comercial-tecnológica apenas uma conversa “mais dura” entre antigos parceiros.

Sendo assim, como demonstrado, existe uma gama de interpretações a respeito do que sucede o convite. Há leituras que salientam o aspecto da cooperação e que procuram diminuir a importância das atuais tensões, e há leituras que procuram explorar a rivalidade logo após o primeiro momento do convite. É verdade que, provavelmente, a realidade seja uma mistura dos dois sentimentos. Enquanto que a queda da URSS eliminou a necessidade de uma China convidada (e potencialmente estimulou as rivalidades sino-americanas), as relações umbilicais entre as economias americana e chinesa forçavam uma espécie de convivência. Portanto, o caráter das tensões atuais mudam conforme o peso dado à cada uma dessas dimensões.

Assim, a real herança do convite americano à China parece não estar totalmente definida. Por um lado, para os chineses, os benefícios foram claros e evidentes. O esforço exportador e o relaxamento externo atuaram de maneira benéfica sobre o processo de desenvolvimento econômico e de mudança estrutural, permitindo com que a China entre no século XXI com grandes ambições. Para os americanos, o rápido declínio soviético ao fim da década de 80 parece confirmar a aposta dos arquitetos do *rapprochement* com a China. A incrivelmente unilateral década de 90 só o é em função da vitória sobre Moscou. O período pós-convite, como este trabalho procurou salientar, pode ser interpretado de formas variadas.

Considerações finais

Ao longo deste curto esforço, procurou-se demonstrar o caráter único do convite americano à China, valendo-se do conceito de “desenvolvimento a convite”, que joga luz sobre arranjos específicos estabelecidos entre os Estados Unidos e seus aliados no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Foram exploradas as diferenças significativas entre a China e outros convidados. O trabalho avançou a ideia de que o convite americano à China representa uma espécie de “sacrifício” de Washington, à medida em que tal arranjo foi estendido a um Estado não integralmente aliado ao bloco ocidental característico da Guerra Fria. Em uma seção posterior, o trabalho procurou discutir a herança do convite, isto é, a quais desdobramentos o convite levou, e como se pode entender a atual fase tensionada entre o “convidado” e o “anfitrião”. Longe de procurar responder à uma pergunta específica, este trabalho buscou levantar algumas questões relativas ao desenvolvimento chinês e, em especial, às relações triangulares entre China, Rússia e Estados Unidos ao longo dos últimos cinquenta anos.

Referências

- ALEXEEVA, Olga. La Chine et la Russie dans "la nouvelle ère" des relations bilatérales. **Les Grands Dossiers de Diplomatie**, n. 57, jul/ago. 2020.
- ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX**, Editora Contraponto. 1994.
- KARL, Rebecca; WANG, Hui. **Contemporary Chinese Thought and the Question of Modernity**, 1998.
- KENNAN, George (pseudônimo “Mr.X”) – The Sources of Soviet Conduct. **Foreign Affairs**, v. 25, n. 4, p. 566-582, 1947. JSTOR. <http://dx.doi.org/10.2307/20030065>.
- KISSINGER, Henry. **On China**. New York: The Penguin Press, 2011.
- MACKINDER, Halford John. **Democratic Ideals and Reality**. Washington D.C: National Defense University Press, 1942.
- MAZAT, Numa; SERRANO, Franklin – A potência vulnerável. *In: CGEE, Padrões de Desenvolvimento Econômico: América Latina, Ásia e Rússia* (2013)
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. **China entre séculos XX e XXI**. 1999. Disponível em: <<https://franklinserrano.files.wordpress.com/2017/05/medeiros-1999-china-xx-e-xxi.pdf>>.

23 a 27 de agosto de 2021

MEDEIROS, Carlos Aguiar de; SERRANO, Franklin. Padrões monetários internacionais e crescimento. In: (ORG.), José Luís Fiori. **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 119-149.

NOGUEIRA, Isabela. Acumulação, Distribuição e Estratégia sob Mao. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 14, n. 2, p. 27-51, 20 ago. 2019.
<http://dx.doi.org/10.21530/ci.v14n2.2019.931>.

PALMA, José Gabriel. **Flying Geese and Waddling Ducks: the different capabilities of East Asia and Latin America to “demand-adapt” and “supply-upgrade” their export productive capacity**, in: CIMOLI, M; DOSI, G.; STIGLITZ, J. (eds.), *The Political Economy of Capabilities Accumulation: the Past and Future of Policies for Industrial Development*, Oxford University Press, 2009.

SPYKMAN, Nicholas. **America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power**, New York, Harcourt, Brace and Company, 1942.

TUCKER, Nancy Bernkopf. China as a fator in the Collapse of the Soviet empire. **Political Science Quarterly**, vol. 110, n. 4, pp. 501-518, inverno 1995-1996.

VAROUFAKIS, Yannis. **O Minotauro Global: a verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia global**. São Paulo, Autonomia Literária, 2016.

VISENTINI, Paulo Fagundes. Eixos de Poder Mundial no século XXI: uma proposta analítica. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 8, n. 15, p. 9-25, Janeiro/Junho 2019. Semestral.

NOTAS SOBRE A INVIABILIDADE ECOLÓGICA DA ECOLOGIA-MUNDO CAPITALISTA⁹¹

Paola Huwe de Paoli⁹²

Resumo: Neste século XXI, os indivíduos tendem a acreditar mais no fim do Sistema Terra do que no fim do capitalismo. Ainda que inúmeros pensadores e praticantes ambientais associem o agravamento das mudanças climáticas à Ecologia-Mundo capitalista e critiquem o *status quo*, prevalecem sugestões de enfrentamento do fenômeno que conciliam com esse sistema histórico, seja pela ilusão na possibilidade de construção de um capitalismo sustentável (não edificado por uma lógica destrutiva), seja pelo ceticismo na viabilidade de transição para uma sociedade pós-capitalista que desmantele a estrutura do capital, seja por ambos. À vista disso, impera uma inversão do real, na qual os esforços direcionam-se à preservação do Sistema-Mundo Moderno em um cenário de crise estrutural, em detrimento do resguardo do Sistema Terra que a espécie humana e demais seres vivos habitam. Isto posto, o objetivo do presente artigo consiste em elucidar a inviabilidade ecológica da Ecologia-Mundo capitalista em um cenário de agravamento das mudanças climáticas e de crise estrutural à luz da Análise dos Sistemas-Mundo e da perspectiva marxiana. Para tanto, será explicitada a lógica de funcionamento do Sistema-Mundo Moderno e adotada a crítica da Economia Política para a elaboração de uma crítica ecológica. Considerando que a dinâmica do capital percebe a natureza humana e extra-humana unicamente como meio para a acumulação incessante de capital, assim como se esforça para desmantelar limites que possam impedir sua expansão contínua, sucedem-se inúmeros efeitos socioecológicos negativos, comumente denominados externalidades pelo *mainstream* econômico.

Palavras-chave: Mudanças Climáticas. Crise Estrutural. Ecologia-Mundo Capitalista. Crítica Ecológica.

Introdução

Neste século XXI, os indivíduos tendem a acreditar mais no fim do Sistema Terra do que no fim do capitalismo. Ainda que inúmeros pensadores e praticantes ambientais associem o agravamento das mudanças climáticas à Ecologia-Mundo capitalista⁹³ e critiquem o *status quo*, prevalecem sugestões de enfrentamento do fenômeno que conciliam com esse sistema

⁹¹ Destaca-se que, para os propósitos de publicação nos Anais do III Seminário de Pesquisa em Relações Internacionais (SEPERI), será apresentada uma relação preliminar e ainda não completa deste artigo.

⁹² Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGRI/UFSC). E-mail: p.huwe@live.com

⁹³ Conceito da Análise dos Sistemas-Mundo que designa a relação dialética entre capital, poder e natureza que constitui o capitalismo histórico. Enquanto concepção, a Ecologia-Mundo capitalista tenciona desconstruir a narrativa convencional da Modernidade, que reforça o excepcionalismo humano ao separar a espécie humana do resto da natureza (em outros termos, da “*teia da vida*”) (MOORE, 2011).

histórico, seja pela ilusão na possibilidade de construção de um capitalismo sustentável (não edificado por uma lógica destrutiva), seja pelo ceticismo na viabilidade de transição para uma sociedade pós-capitalista que desmonte a estrutura do capital, seja por ambos. À vista disso, impera uma inversão do real, na qual os esforços direcionam-se à preservação do Sistema-Mundo Moderno em um cenário de crise estrutural, em detrimento do resguardo do Sistema Terra que a espécie humana e demais seres vivos habitam (PATEL; MOORE, 2017, MAGDOFF; FOSTER, 2011). Dessa forma, Ortiz (2020, p. 208, tradução nossa, grifos nossos) explicita que

durante o auge do neoliberalismo na década de 1990, economistas e formuladores de políticas propuseram os mercados de carbono como a solução. [...] Esses mercados não conseguiram reduzir as emissões globais. À luz dessa falha, alguns agora apontam para duas soluções possíveis: produção de energia renovável liderada por empresas ou correções técnicas, como geoengenharia. Em sua forma atual, no entanto, o principal impulsionador desses projetos é *salvar o sistema orientado ao lucro*, em vez de desfazer o mesmo imperativo de lucratividade que nos trouxe aqui.

De acordo com Magdoff e Foster (2011, p. 42, tradução nossa), “a força motriz do capitalismo é a acumulação competitiva de lucros para a formação de novo capital, a fim de gerar mais lucros e acumulação, *ad infinitum*. Isso leva a um crescimento econômico exponencial ou composto”. Tendo em vista que a acumulação incessante de capital constitui o traço distintivo do Sistema-Mundo Moderno⁹⁴, a Geocultura Liberal⁹⁵ naturaliza a lógica expansionista do processo econômico, afirmando-a como constituinte das sociedades em geral, não como especificidade da sociedade do capital. Nesse sentido, os dispositivos da Agenda Ambiental Internacional relativos ao enfrentamento das mudanças climáticas limitam-se a prescrever reformas, desconsiderando por completo que a Ecologia-Mundo capitalista manipula natureza humana e extra-humana em abundância — quais sejam, força de trabalho, matérias-primas, alimentos e energia — para convertê-las em capital. Em compensação, observa-se que a contradição entre o processo de valorização do capital e a devastação socioecológica aproxima-se de um limite. A Ecologia-Mundo capitalista

⁹⁴ Conceito da Análise dos Sistemas-Mundo que designa o capitalismo enquanto um sistema histórico que surge no século XVI e se estrutura por meio da Economia-Mundo capitalista (WALLERSTEIN, 1999).

⁹⁵ Em analogia com a Geopolítica, a Geocultura é o modo contraditório pelo qual um sistema histórico desenvolve consciência de si. XXX Moderno, que por meio do consenso restringe e absorve movimentos antissistêmicos (MARIUTTI, 2012).

experiencia uma crise estrutural, cujas esferas ecológica, econômica, política e ideológica coincidem e se reforçam mutuamente (BARRETO, 2018, MAGDOFF; FOSTER, 2011).

Isto posto, o objetivo do presente artigo consiste em elucidar a inviabilidade ecológica da Ecologia-Mundo capitalista em um cenário de agravamento das mudanças climáticas e de crise estrutural à luz da Análise dos Sistemas-Mundo e da perspectiva marxiana. Sendo assim, este artigo está dividido em três seções para além desta introdução. Na primeira seção, explana-se a crise estrutural do Sistema-Mundo Moderno e as tendências seculares relevantes à esfera ecológica que estão atingindo suas assíntotas, quais sejam, os custos de aquisição de materiais, de descarte de resíduos e de infraestrutura. A segunda seção explicita as categorias marxianas de valor, valor de troca, valor como capital, mais-valor, força de trabalho, bem como o movimento de expansão do capital, com vistas a demonstrar especificamente a obrigatoriedade de expansão do capital, o que evidencia tanto a lógica ecologicamente destrutiva do capitalismo, quanto a incapacidade deste de tornar-se sustentável. Finalmente, abordam-se as considerações finais.

1. A Crise Estrutural do Sistema-Mundo Moderno

Assim como os sistemas naturais, os sistemas históricos não são eternos: em sua trajetória de vida eles surgem, funcionam em relativo equilíbrio, funcionam em relativo desequilíbrio, ingressam em uma crise estrutural e posteriormente deixam de existir. Quando um sistema histórico ingressa em uma crise estrutural, prevalece um cenário de *caos sistêmico*, caracterizado por instabilidades aceleradas e frequentes em todas as dimensões do sistema, que abrangem “(...) não apenas a economia mundial, o sistema interestatal e as correntes ideológicas culturais, mas também a disponibilidade de recursos vitais, condições climáticas e pandemias” (WALLERSTEIN, 2011, p. 35, tradução nossa). De igual forma, Carlos Martins (2021) pontua que um dos fatores que revelam o desgaste de um sistema histórico consiste na elevação dos riscos de catástrofes ecológicas e pandêmicas, comuns ao esgotamento de processos civilizatórios. A título de exemplo, o caos sistêmico despontou no decurso da decadência do Feudalismo Ocidental, expressando-se por meio do esgotamento dos solos, escassez de alimentos, disseminação da Peste Negra, rebeliões camponesas etc., favorecendo assim a transição para a Ecologia-Mundo capitalista nos séculos XIV e XV

23 a 27 de agosto de 2021

(WALLERSTEIN, 2011). Wallerstein (1974, p. 45, grifos nossos) assinala três aspectos da crise estrutural do Feudalismo Ocidental:

uma afirma que ela foi essencialmente o produto de *tendências econômicas cíclicas*. O ponto ótimo de expansão para uma dada tecnologia tinha sido atingido, seguindo-se a contração. A segunda afirma que ela foi essencialmente o produto de uma *tendência secular*. Após mil anos de apropriação feudal do excedente, atingira-se um ponto de rendimentos decrescentes. Enquanto a produtividade se mantinha estável (ou mesmo possivelmente declinava como resultado da exaustão dos solos) devido à ausência de motivações estruturadas para o progresso tecnológico, o fardo a suportar pelos produtores de excedentes tinha aumentado constantemente devido ao número de membros da classe dominante e ao seu nível de despesas. Nada mais poderia ser espremido. A terceira explicação é *climatológica*. A alteração das condições meteorológicas europeias foi tal que baixou a produtividade dos solos, aumentando simultaneamente as epidemias.

Em conformidade com a explanação de Wallerstein, compreende-se o funcionamento de um sistema histórico por meio de seus *ritmos cíclicos* (conjunturas) e suas *tendências seculares* (estruturas). Os ritmos cíclicos constituem flutuações sistêmicas que visam restaurar o sistema ao seu relativo equilíbrio. Todavia, a restauração desse equilíbrio nunca é perfeita, pois jamais atinge o mesmo ponto: o equilíbrio encontra-se em movimento constante. Esse movimento representa as tendências seculares do sistema, suas características de longa duração. Assim, eventualmente essas tendências seculares atingirão assíntotas, de maneira que os ritmos cíclicos não conseguirão restaurar o sistema ao seu relativo equilíbrio e este ingressará inevitavelmente em uma crise estrutural: haverá um descontrole das flutuações, a intensificação das contradições do sistema, o estabelecimento do caos sistêmico e a manifestação de uma bifurcação com alternativas de recomposição da ordem ou transição para um novo sistema histórico, com um novo equilíbrio relativo, ritmos cíclicos e tendências seculares (WALLERSTEIN, 2004a, 2011). Nessa direção, Antônio Brussi (2011, p. 393) afirma que

temos então o início da crise sistêmica, a crise final daquele sistema civilizacional, única, agônica, irregular, embora progressivamente superposta — crise econômica; política; de hegemonia; crise militar; crise da ciência; dos movimentos sociais — sobredeterminando-se e se tornando mais e mais complexa em cada período.

Em relação ao Sistema-Mundo Moderno, os ritmos cíclicos, também denominados *ciclos de Kondratieff*, são formados por movimentos de expansão (fases A de Kondratieff) e de estagnação (fases B de Kondratieff), com uma duração média de cinquenta a sessenta anos. Carlos Martins (2021) argumenta que entre 2015 e 2020 evidenciou-se o término de um movimento de expansão da Ecologia-Mundo capitalista (que havia iniciado em 1994), e que a pandemia de Covid-19 representou o ingresso do sistema em um novo caos sistêmico com o estabelecimento de três grandes crises: primeiro, a exaustão do consenso neoliberal; segundo, o estabelecimento de um novo movimento de estagnação do ciclo de Kondratieff; e terceiro, as mudanças climáticas, a perda da biodiversidade e a poluição contemporâneas. Essa última resulta da mercadorização da natureza humana e não-humana e do aquecimento global em escalas sem precedentes históricos, somados à rejeição do capital em internalizar os custos ecológicos. Essas condições, consolidadas especificamente para favorecer a acumulação incessante de capital, agora engendram pressões estruturais que comprometem o pleno funcionamento da Ecologia-Mundo capitalista (MARTINS, 2021, WALLERSTEIN, 2004b).

Wallerstein explicita que, à medida que perturbam a acumulação incessante de capital, pelo menos três tendências seculares estão atingindo suas assíntotas, com destaque para a que o autor refere-se como *custos de aquisição de materiais*. Com a externalização de custos ecológicos ao longo de cinco séculos, eventualmente a natureza finita apresentaria limites à exploração desenfreada pelo capital. Nessa continuidade, não parece haver uma solução eficiente para os custos exponenciais das aquisições de materiais que não incida pressão sobre a acumulação de capital (WALLERSTEIN, 2004b). Ademais, Wallerstein identifica que a proletarização e a expansão geográfica, condições que anteriormente evitavam o ingresso em uma crise estrutural, encontram-se neste momento esgotados: para o autor, não há contingentes populacionais externos à exploração do capital, tampouco regiões externas para serem incorporadas ao sistema. Antônio Brussi reforça esse argumento ao especificar que “não existem novos contingentes populacionais, espaços ambientais e riquezas naturais para serem incluídos à exploração capitalista em extensão e densidade suficientes para expressivos revigoramentos sistêmicos” (2011, p. 393).

Na esfera produtiva, além dos custos de aquisição de materiais, salienta-se os *custos de descarte de resíduos e os custos de infraestrutura*. Objetivando a exploração predatória das limitadas matérias-primas ao menor custo privado possível e com indiferença ao custo social, comumente o detentor de capital externaliza os custos ecológicos por meio do descarte de

resíduos em espaços públicos que apresentam pouco ou nenhum sistema de tratamento. Nessa continuidade, ao saturar o ecossistema local provocado pelo despejo de materiais (por vezes tóxicos), o capitalista encontra na realocação de sua infraestrutura para ecossistemas preservados uma alternativa para manter os níveis de acumulação de capital; no entanto, neste século XXI esses espaços estão à beira do esgotamento. Sendo assim, na medida em que há sobreposição de custos produtivos, de um lado, e devastação socioecológica, de outro, os componentes da crise estrutural convergem para o Estado⁹⁶, que delibera se uma eventual tributação relativa à internalização de custos ecológicos incidirá sobre a classe trabalhadora ou sobre os capitalistas (que sofrerão uma elevação em seus custos de produção). À vista disso, verifica-se que os três principais custos de produção para o detentor de capital, quais sejam a força de trabalho, os meios de produção e a própria tributação, seguem uma trajetória de expansão nas últimas décadas, cujos preços de venda de mercadorias não conseguem acompanhar, especialmente em virtude da ampliação do número de produtores (WALLERSTEIN, 2004a). Revela-se, portanto, um estreitamento das margens de operação do capital. Sobre esse aspecto, Wallerstein (2004a, p. 86, tradução nossa) argumenta que na década de 1970,

à medida que a economia-mundo entrou nessa época em uma longa fase B de Kondratieff, a coalizão de forças centristas e direitistas tentou reverter os crescentes custos de produção em todos os três componentes de custos. Procuraram reduzir os níveis de remuneração. Eles buscavam reexternalizar os custos dos insumos. Eles buscavam reduzir a tributação em benefício do estado de bem-estar. [...] Cada vez mais, os capitalistas buscavam lucros na arena da especulação financeira e não na arena da produção. Tais manipulações financeiras podem resultar em grandes lucros para alguns jogadores, mas tornam a economia-mundo muito volátil e sujeita a oscilações de moedas e de emprego. É, de fato, um dos sinais do crescente caos.

Sublinha-se que na década de 1970 a Ecologia-Mundo capitalista adentrou não somente em um movimento de estagnação do ciclo de Kondratieff, mas também em uma crise estrutural com o princípio do declínio dos Estados Unidos enquanto potência hegemônica (WALLERSTEIN, 2011). Observando o Sistema-Mundo Moderno em sua longa duração, Wallerstein aponta que esse sistema histórico teve sua gênese, desenvolvimento e a contar da

⁹⁶ “Dada a estrutura do capitalismo histórico, as alavancas mais efetivas de ajuste político têm sido as estruturas do Estado” (WALLERSTEIN, 2001, p. 42).

década de 1970 vive sua crise terminal, cujos desdobramentos são incertos. Assim, a janela para o estabelecimento de mudanças estruturais encontrar-se-ia aberta: Wallerstein (2011, p. 91–92, tradução nossa) assinala que “a questão política de nosso tempo não é se haverá ou não uma transição do capitalismo histórico para alguma outra coisa. Isso é certo”. Para o autor, períodos de transição caracterizam-se por uma intensa batalha política, por indagações relativas às estruturas de conhecimento e pela incerteza. Logo, Wallerstein pondera: “a questão política do nosso tempo é se essa outra coisa, o resultado da transição, vai ser moral e fundamentalmente diferente daquilo que temos agora, se vai ser progresso”. Na sequência, a Seção 2 explicita, por meio da perspectiva marxiana, a obrigatoriedade de expansão do capital e a consequente inviabilidade ecológica da Ecologia-Mundo capitalista.

2. A Inviabilidade Ecológica da Ecologia-Mundo capitalista

Como pressupostos lógicos e históricos da Ecologia-Mundo capitalista, a alienação da natureza e a separação entre a espécie humana e o resto da natureza impulsionaram transformações profundas nos ecossistemas do Sistema Terra nos últimos séculos. A crítica da Economia Política marxiana, à medida que esclarece indiretamente a contradição fundamental entre o processo de valorização do capital e os limites naturais do Sistema Terra, propicia a elaboração de uma crítica ecológica ao modo de produção capitalista. Saito (2021, p. 26), ao se referir às categorias que compõem a teoria do valor e da reificação desenvolvidas por Karl Marx (1818-1883), especialmente em *O Capital*, anuncia que “essas categorias-chave revelam que Marx lida de fato com o todo da natureza, o mundo ‘material’, como um local de resistência contra o capital, onde as contradições do capitalismo manifestam-se mais claramente”.

Em primeiro lugar, para Marx a mercadoria revela a origem da riqueza: “a riqueza das sociedades onde reina o modo de produção capitalista aparece como uma ‘enorme coleção de mercadorias’” (MARX, 2015, p. 109). Toda mercadoria constitui um objeto externo ao indivíduo, bem como integra matéria natural e trabalho humano. Em razão de satisfazer uma carência, necessidade ou desejo humano por meio de suas propriedades, toda mercadoria possui um *valor de uso*, uma utilidade, que independe da quantidade e qualidade de trabalho humano empregadas em sua produção (MARX, 2015). No entanto, Marx (2015, p. 109-110,

grifos nossos) salienta que “o valor de uso se efetiva apenas no uso ou no consumo. Os valores de uso formam o conteúdo material da riqueza, qualquer que seja a forma social desta. Na forma de sociedade que iremos analisar, eles constituem, ao mesmo tempo, os suportes materiais do *valor de troca*”.

Na circulação simples de mercadorias, indivíduos negociam e trocam mercadorias por meio de uma transição econômica, de maneira que é o *valor*, distinto do valor de uso, que constitui a comensurabilidade das mercadorias. Dessa forma, o valor representa o produto do trabalho humano, porém não do tempo despendido no trabalho (o *trabalho humano concreto*, que revela a dimensão qualitativa do trabalho); se assim fosse, quanto maior o tempo de trabalho despendido na produção, maior seria o valor da mercadoria produzida. O valor de uma mercadoria, na verdade, manifesta-se pelo dispêndio da mesma força de trabalho humana, isto é, o *trabalho humano abstrato*, objetivado, materializado nas mercadorias, uma “simples geleia de trabalho humano indiferenciado, de dispêndio de força de trabalho humana” (MARX, 2015, p. 111). Assim, na medida em que exprime uma igualdade entre mercadorias com valores de uso diversos, o valor expressa-se enquanto *categoria de troca* (HARVEY, 2013, MARX, 2015).

Na relação de troca, toda mercadoria consiste em uma unidade dialética de valor e de valor de uso, visto que seu consumo manifesta o valor de uso e a negação do valor, ao passo que sua venda manifesta o valor e a negação do valor de uso. Marx (2015, p. 111) estabelece que, “como valores de uso, as mercadorias são, antes de tudo, de diferente qualidade; como valores de troca, elas podem ser apenas de quantidade diferente, sem conter, portanto, nenhum átomo de valor de uso”. Nessa continuidade, trabalhos humanos qualitativamente distintos referem-se à categoria de trabalho concreto, que está relacionada ao valor de uso das mercadorias, enquanto o dispêndio de capacidade humana de trabalho por um tempo determinado refere-se ao trabalho abstrato, categoria relacionada ao valor das mercadorias. Não obstante, destaca-se que há itens que possuem somente valor de uso, na medida em que não há incorporação de trabalho humano, a exemplo do ar, da terra virgem e da madeira bruta (MARX, 2015). De igual forma, Marx (2015, p. 113) sustenta que

uma coisa pode ser útil e produto do trabalho humano sem ser mercadoria. Quem, por meio de seu produto, satisfaz sua própria necessidade, cria certamente valor de uso, mas não mercadoria. Para produzir mercadoria, ele tem de produzir não apenas valor de uso, mas valor de uso para outrem, valor de uso social. E não somente para outrem. O camponês medieval

23 a 27 de agosto de 2021

produzia a talha para o senhor feudal, o dízimo para o padre, mas nem por isso a talha ou o dízimo se tornavam mercadorias. Para se tornar mercadoria, é preciso que o produto, por meio da troca, seja transferido a outrem, a quem vai servir como valor de uso.

Destarte, itens em que há incorporação de trabalho humano, que manifestam valor de uso e valor, são produzidos e direcionados ao mercado objetivando a troca. O produto do trabalho constitui um não-valor de uso para o produtor, visto que a mercadoria não satisfaz suas carências, necessidades ou desejos individuais. Assim, o trabalho individual será integrado ao trabalho social somente na relação de troca, em virtude da venda de uma mercadoria permitir ao produtor tanto se apropriar de uma fração da riqueza social, quanto satisfazer suas carências, necessidades ou desejos (HARVEY, 2013, MARX, 2015). Dessa forma, verifica-se que a relação entre a quantidade de valor como categoria de troca e a quantidade de valores de uso ao qual um indivíduo pode acessar é diretamente proporcional: quanto maior a produção de mercadorias, maior a possibilidade de venda e, conseqüentemente, de compra. Tendo em vista que a produção de um indivíduo visa à venda, o número de mercadorias produzidas não se restringe à carência, necessidade ou desejo de seu produtor, porém tenciona garantir seu acesso à riqueza material para atender eventuais carências, necessidades ou desejos individuais. Logo, neste cenário de abstração elevada já é possível identificar uma propensão à expansão da produção e da riqueza social na estrutura mercantil.

A relação de troca retratada até aqui é representada pela forma M-M (mercadoria que é trocada por mercadoria). Nessa relação, salienta-se o caráter duplo, em que uma mercadoria apresenta a forma de *valor relativo* enquanto procura *valor equivalente* em outra mercadoria, de maneira que “a relação entre as formas relativa e equivalente de valor pressupõe uma igualdade entre aqueles que realizam as trocas” (HARVEY, 2013, p. 44). Com a generalização das relações de troca de mercadorias e o estabelecimento da troca mercantil, o valor enquanto categoria de troca solidificou-se em um equivalente universal: a *mercadoria-dinheiro*. Operando como meio material de expressão do valor, que é imaterial, porém exerce uma presença objetiva em uma relação social, a mercadoria-dinheiro, em seu surgimento, viabilizou a solidificação do valor como norteador da lógica de funcionamento do Sistema-Mundo Moderno (HARVEY, 2013, MARX, 2015).

Quando circula com vistas à própria expansão, o valor opera como capital. Marx (2015, p. 189) observa que “todo novo capital entra em cena – isto é, no mercado, seja ele de

mercadorias, de trabalho ou de dinheiro – como dinheiro, que deve ser transformado em capital mediante um processo determinado”. Na forma M-D-M (conversão de mercadoria em dinheiro e reconversão de dinheiro em mercadoria), a mercadoria-dinheiro opera como dinheiro, não como capital. A forma M-D-M, identificada como a circulação simples de mercadorias, representa uma venda seguida de compra, na qual a mercadoria-dinheiro somente medeia o movimento. Nessa continuidade, há uma distinção qualitativa entre o início e o término do movimento, com mercadorias de mesma grandeza de valor, porém de valores de uso distintos entre o ponto de partida e de chegada, considerando que a finalidade do processo consiste em retirar uma mercadoria da circulação para atender a uma carência, necessidade ou desejo específico do indivíduo. À vista disso, Marx (2015, p. 191) aponta que “o ciclo M-D-M está inteiramente concluído tão logo o dinheiro obtido com a venda de uma mercadoria é novamente empregado na compra de outra mercadoria”. Logo, é o valor de uso que determina a renovação do movimento na forma M-D-M.

Por outro lado, a forma D-M-D corresponde a uma inversão de M-D-M, expressando o movimento da compra seguida de venda (conversão de dinheiro em mercadoria e reconversão de mercadoria em dinheiro). Desse modo, a forma D-M-D implica transformações da natureza do processo, porquanto há uma distinção quantitativa (e não qualitativa) entre o início e o término do movimento: em uma relação de troca bem-sucedida, a mercadoria-dinheiro inicialmente adiantada retorna multiplicada ao indivíduo, que a aplica novamente em um processo de renovação contínua. Sendo assim, no movimento D-M-D objetiva-se unicamente a valorização do valor em dinheiro, a expansão quantitativa do dinheiro. A forma de circulação da mercadoria-dinheiro é o que transforma esta em capital, de maneira que o valor deste opera como sujeito de um movimento que se manifesta tanto em mercadoria, quanto em dinheiro, e transforma sua própria grandeza por meio da autovalorização (HARVEY, 2013, MARX, 2015). Destarte, a forma completa que expressa o valor como capital consiste em D-M-D’, em que D’ corresponde à mercadoria-dinheiro original somada a um excedente, o *mais-valor*. Dito de outro modo, evidencia-se que ao término do movimento D-M-D’ o indivíduo retira do mercado uma quantidade superior de mercadoria-dinheiro do que a originalmente aplicada. Em síntese, Marx (2015, p. 193, grifos nossos) explicita que

a circulação do dinheiro como capital é, ao contrário, um fim em si mesmo, pois a valorização do valor existe apenas no interior desse movimento sempre renovado. *O movimento do capital é, por isso, desmedido.* [...] Como

23 a 27 de agosto de 2021

portador consciente desse movimento, o possuidor de dinheiro se torna capitalista. Sua pessoa, ou melhor, seu bolso, é o ponto de partida e de retorno do dinheiro. O conteúdo objetivo daquela circulação – a valorização do valor – é sua finalidade subjetiva, e é somente enquanto a apropriação crescente da riqueza abstrata é o único motivo de suas operações que ele funciona como capitalista ou capital personificado, dotado de vontade e consciência. Assim, o valor de uso jamais pode ser considerado como finalidade imediata do capitalista. Tampouco pode sê-lo o lucro isolado, mas apenas o *incessante movimento do lucro*.

No que concerne ao mais-valor, Marx (2015, p. 201) pontua que “pode-se virar e revirar como se queira, e o resultado será o mesmo. Da troca de equivalentes não resulta mais-valor, e tampouco da troca de não equivalentes resulta mais-valor. A circulação ou a troca de mercadorias não cria valor nenhum”. Posteriormente, Marx anuncia que compete ao emprego da força de trabalho na esfera produtiva a criação de mais-valor. A força de trabalho constitui uma mercadoria especial que tanto apresenta valor (trabalho objetivado), quanto cria valor (capacidade de objetivar trabalho), de modo que “o processo de consumo da força de trabalho é simultaneamente o processo de produção da mercadoria e do mais-valor. O consumo da força de trabalho, assim como o consumo de qualquer outra mercadoria, tem lugar fora do mercado ou da esfera da circulação” (MARX, 2015, p. 209).

Considerando que o valor de uma mercadoria compõe-se pelo valor que os meios de produção (*capital constante*) transferem à mercadoria, bem como pelo valor originado do trabalho vivo (*valor novo*), Marx constata que há duas alternativas para a obtenção de mais-valor pelo capitalista: primeiro, com a ampliação da jornada de trabalho (*mais-valor absoluto*); segundo, com a redução do valor da força de trabalho (*mais-valor relativo*). No entanto, devido a limitações fisiológicas, legais, morais etc. da ampliação da jornada de trabalho, o detentor de capital encontra na redução do valor da força de trabalho um caminho elementar para a expansão do mais-valor. Nessa sequência, para que o valor da força de trabalho diminua, torna-se necessário *eleva a produtividade*⁹⁷. Em linhas gerais, a elevação da produtividade implica em uma redução do tempo de trabalho socialmente necessário para a produção de uma mercadoria. Desse modo, todas as mercadorias reduzirão de valor, inclusive as que compõem os meios de subsistência, os quais expressam o valor da força de trabalho. Assim, com a criação sistemática de mais-valor, expande-se o próprio capital (HARVEY, 2013, MARX, 2015).

⁹⁷ Neste cenário, mantém-se constante a quantidade de trabalhadores empregada.

Com esta breve exposição das categorias marxianas de valor, valor de troca, valor como capital, mais-valor, força de trabalho, assim como o movimento de expansão do capital, observa-se a natureza expansiva do capital, o que evidencia tanto a lógica ecologicamente destrutiva, quanto a inviabilidade ecológica da Ecologia-Mundo capitalista. Em suma, não há montante de riqueza, produção ou consumo que seja satisfatório à sociedade do capital em geral e ao detentor de capital em particular. Sendo assim, a Geocultura Liberal dissemina tanto uma percepção da natureza humana e extra-humana unicamente como mercadorias, quanto uma noção de inexistência de limites naturais no Sistema Terra, com vistas à perpetuação da expansão do processo econômico. Nessa continuidade, Magdoff e Foster (2011, p. 43, tradução nossa) reiteram que “o meio ambiente existe não como um lugar com limites inerentes dentro do qual os seres humanos devem conviver com as outras espécies da Terra, mas como um reino a ser explorado em um processo de crescente expansão econômica”.

Para que o processo de valorização do capital seja contínuo, torna-se imprescindível a elevação da produtividade e do consumo, práticas que se refletem nas estatísticas econômicas do Sistema-Mundo Moderno e que originam tanto a devastação ecológica para a obtenção de matérias-primas, quanto a poluição do ar, água e solo no descarte de resíduos (LI, 2020). Logo, adentrar em um estado estacionário, decrescer ou somente desacelerar o crescimento econômico no intuito de atenuar o impacto ecológico e tornar o capitalismo sustentável é impraticável, porquanto contraria sua força motriz basilar. A própria retração da produtividade e do consumo no modo de produção capitalista engendra crises econômicas, que resultam em percalços não apenas para os capitalistas e para o núcleo orgânico da Ecologia-Mundo capitalista, mas especialmente para a classe trabalhadora e para os Estados periféricos e semiperiféricos, seja com o avanço do desemprego e da fome, seja com o declínio da capacidade estatal para socorrer cidadãos necessitados (MAGDOFF; FOSTER, 2011).

Considerações Finais

O objetivo do presente artigo consistiu em elucidar a inviabilidade ecológica da Ecologia-Mundo capitalista em um cenário de agravamento das mudanças climáticas e de

crise estrutural à luz da Análise dos Sistemas-Mundo e da perspectiva marxiana. Considerando que a dinâmica do capital percebe a natureza humana e extra-humana unicamente como meio para a acumulação incessante de capital, assim como se esforça para dismantelar limites que possam impedir sua expansão contínua — desenvolvendo tecnologias e ampliando ou concebendo mercados —, sucedem-se inúmeros efeitos socioecológicos negativos, denominados pelo *mainstream* econômico como externalidades. Além disso, verifica-se que o Sistema-Mundo Moderno experiencia uma crise estrutural, mediante o progressivo estreitamento das margens de operação do capital à medida que as tendências seculares estão atingindo suas assíntotas, com destaque para as contradições relevantes à esfera ecológica.

Em síntese, não há como conceber uma sociedade sustentável nos marcos da Ecologia-Mundo capitalista. Além dos esforços para contrair a escala das atividades humanas, o dismantelamento da lógica ecologicamente destrutiva do sistema histórico hodierno é imprescindível. Como alternativa, Minqi Li (2020, p. 311, tradução nossa) avalia que “um sistema econômico baseado na propriedade social dos meios de produção e no planejamento de toda a sociedade tem a vantagem única de permitir que a sociedade como um todo tenha controle geral sobre o produto excedente”. Nessa sequência, a bifurcação que se manifesta com a crise estrutural do Sistema-Mundo Moderno apresenta um cenário favorável para a transição a um novo sistema histórico, porém a própria lógica do capital e a Geocultura Liberal obstaculizam as movimentações necessárias para tal. Em compensação, a elevação da produtividade e do consumo será indubitavelmente interrompida em um futuro próximo (provavelmente ainda neste século), seja pela transição planejada a uma sociedade pós-capitalista que regule o metabolismo entre a natureza humana e extra-humana, seja pelo colapso ecológico iminente. Os desdobramentos da mobilização proletária e da luta de classes serão determinantes do caminho pelo qual tal interrupção suceder-se-á.

Referências

BARRETO, Eduardo Sá. **O capital na estufa:** para a crítica da economia das mudanças climáticas. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

BRUSSI, Antônio José Escobar. **Recorrência e evolução no capitalismo mundial:** os ciclos de acumulação de Giovanni Arrighi. Revista Brasileira de Ciência Política, p. 383-409, 2011.

- HARVEY, David. **Para entender O Capital** - Livro I. Boitempo Editorial, 2013.
- SAITO, Kohei. **O ecossocialismo de Karl Marx**: capitalismo, natureza e a crítica inacabada à economia política. Boitempo Editorial, 2021.
- LI, Minqi. **Anthropocene, Emissions Budget, and the Structural Crisis of the Capitalist World-System**. Journal of World-Systems Research, v. 26, n. 2, p. 288-317, 2020.
- MAGDOFF, Fred; FOSTER, John Bellamy. **What every environmentalist needs to know about capitalism**: A citizen's guide to capitalism and the environment. NYU Press, 2011.
- MARIUTTI, Eduardo Barros. **A perspectiva dos sistemas-mundo**: fundamentos e tendências. O Brasil e o capitalismo histórico: passado e presente na análise dos Sistemas-Mundo, 2012.
- MARTINS, Carlos Eduardo. As Teorias do Sistema-Mundo na Transição para o Longo Século XXI. **Reoriente**: estudos sobre marxismo, dependência e sistemas-mundo, v. 1, n. 1, p. 44-66, 2021.
- MARX, Karl. **O Capital-Livro 1**: Crítica da economia política. Livro 1: O processo de produção do capital. Boitempo Editorial, 2015.
- MOORE, Jason W. **Ecology, capital, and the nature of our times**: accumulation & crisis in the capitalist world-ecology. Journal of World-Systems Research, p. 107–146, 2011.
- ORTIZ, Roberto José. **Oil-Fueled Accumulation in Late Capitalism**: Energy, Uneven Development, and Climate Crisis. Critical Historical Studies, v. 7, n. 2, p. 205-240, 2020.
- PATEL, Raj; MOORE, Jason W. **A history of the world in seven cheap things**. University of California Press, 2017.
- WALLERSTEIN, Immanuel. **O Sistema Mundial Moderno** (Vol. 1). Porto: Afrontamento, 1974.
- WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo histórico e civilização capitalista**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.
- WALLERSTEIN, Immanuel. **World-systems analysis**: an introduction. Duke University Press, 2004a.
- WALLERSTEIN, Immanuel. **O declínio do poder americano**: os Estados Unidos em um mundo caótico. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004b.
- WALLERSTEIN, Immanuel. Structural crisis in the world-system. **Monthly review**, v. 62, n. 10, p. 31–39, 2011.

OS LIMITES DA DÍVIDA PÚBLICA ESTADUNIDENSE COMO INSTRUMENTO DA MANUTENÇÃO DO DÓLAR COMO DIVISA INTERNACIONAL HEGEMÔNICA

Paula Beatriz Borges Feliciano⁹⁸

Resumo: A ruptura unilateral dos padrões acordados em Bretton Woods por parte dos Estados Unidos, na década de 1970, transformou a dinâmica capitalista, o que levou à formação do Sistema Monetário e Financeiro Internacional contemporâneo, baseado no dólar flexível e financeiro e na livre mobilidade internacional de capitais. Essas mudanças geraram um processo de financeirização da riqueza global, no qual o dólar ocupa uma posição de divisa internacional hegemônica. E, a centralidade do dólar na hierarquia das moedas mundiais proporciona aos Estados Unidos uma condição especial de superioridade nas transações globais, já que, a preponderância do dólar como moeda hegemônica permite que o governo estadunidense expanda seus déficits sem que, com isso, sua divisa perca credibilidade no mercado internacional, impondo a dinâmica econômica que mais lhe é favorável no cenário mundial. Contudo, a capacidade de financiar seus recorrentes e elevados déficits com sua moeda depende da contínua demanda internacional por dólares e títulos denominados em dólares. Ou seja, a capacidade dos Estados Unidos de adiar os custos de ajuste na sua conta externa está, em última análise, na concordância dos agentes externos de que o dólar é a moeda internacional. O artigo, sob uma abordagem hipotético-dedutiva, busca demonstrar que a expansão da dívida pública dos EUA, no contexto de financeirização da economia mundial, gera resultados contraditórios na manutenção do dólar como moeda internacional hegemônica. Busca também compreender como a evolução da dívida pública dos Estados Unidos é, ao mesmo tempo, a responsável pela manutenção do dólar como divisa internacional hegemônica, mas também é o mecanismo que pode vir a ameaçar a credibilidade do dólar, já que os déficits crônicos no balanço de pagamentos que aumentam persistentemente a iminente dívida externa do país podem vir a minar a confiança no dólar.

Palavras-chaves: Dívida pública estadunidense. Dólar. Divisa internacional.

Introdução

A ruptura unilateral dos padrões acordados em Bretton Woods por parte dos Estados Unidos (EUA), na década de 1970, transformou a dinâmica capitalista, levando ao surgimento do atual Sistema Monetário e Financeiro Internacional, baseado no dólar flexível e financeiro e na livre mobilidade internacional de capitais. Essas mudanças levaram a um processo de financeirização da economia mundial, no qual o dólar ocupa uma posição de divisa global hegemônica. E, a maior robustez do dólar na hierarquia das moedas mundiais proporciona aos

⁹⁸ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGRI-UFSC). Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC). paulabfelic@hotmail.com

EUA uma condição especial de superioridade nas transações globais, de modo que o país consegue impor a dinâmica econômica que mais lhe é favorável no cenário mundial.

Entretanto, a preponderância do dólar como moeda hegemônica é instituída, principalmente, pela capacidade do governo estadunidense de expandir seus déficits sem que sua divisa perca credibilidade, uma vez que os títulos da dívida pública estadunidense converteram-se no principal mecanismo de regulação dos mercados monetário e financeiro globais. A alta demanda de dólares no mundo, possibilita aos Estados Unidos adiar os custos de ajuste (COHEN, 2005), o que faz com que o país mantenha seus déficits fiscal e externo, pois consegue continuar vendendo títulos da dívida pública. Ou seja, a hegemonia do dólar é assegurada pela confiança internacional nos EUA de liquidar sua dívida pública.

A partir da década de 1980, os déficits gêmeos dos Estados Unidos tornaram-se elemento central para a dinâmica macroeconômica mundial, forçando todos os demais Estados ao ajustamento progressivo de suas políticas econômicas à "estabilidade" do sistema (TAVARES, 1997). Porém, essa situação desfavorável nas contas públicas e externas estadunidenses, ao longo de muitos anos, aliado à natureza própria e bem mais instável de um sistema no qual as finanças são predominantes coloca em dúvida se o dólar como divisa hegemônica na hierarquia monetária tem sua posição assegurada ao ser responsável pelo frágil equilíbrio macroeconômico mundial.

O principal objetivo do artigo é compreender como a evolução da dívida pública dos Estados Unidos afeta na manutenção do dólar como moeda internacional hegemônica. Como objetivos específicos buscar-se-á: explicar os conceitos de moeda internacional e poder na esfera monetária; identificar a importância das finanças e da dívida pública no sistema internacional, entendendo quais foram os processos que geraram essa mudança e como ela relaciona-se com o estabelecimento do dólar como moeda hegemônica internacional; e analisar dados econômicos que expressem a relação entre o poder dos EUA e o aumento de sua dívida pública.

Sob a utilização de uma abordagem hipotético-dedutiva, parte-se da hipótese de que a expansão da dívida pública dos EUA, no contexto de financeirização da economia mundial, gera resultados contraditórios na manutenção do dólar como moeda internacional hegemônica. Para averiguar a hipótese exposta, este artigo está dividido em três seções, organizadas da seguinte maneira: A primeira seção expõe os conceitos de moeda internacional e poder dentro da esfera monetária. A segunda seção esclarece o aumento da importância das

finanças e da dívida pública no sistema internacional, entendendo os processos que geraram essa mudança e como ela se relaciona com o estabelecimento do dólar como moeda hegemônica internacional. A terceira e última seção analisa dados econômicos que expressem a relação entre o poder dos EUA e o aumento de sua dívida pública.

1. Moeda e Poder

1.1 Moeda Internacional

A Economia Ortodoxa descontextualiza a economia da análise política, levando em consideração somente fatores do mercado, assim, define a moeda sobretudo conforme as funções que ela desempenha. Segundo Cohen⁹⁹, os papéis que uma moeda internacional pode assumir são aquelas três funções clássicas da moeda - meio de troca, unidade de conta e reserva de valor - que podem atuar no mercado privado ou na política oficial, resultando em seis distintos papéis. Tais atribuições podem ser assim nomeadas: no nível privado em operações de câmbio (meio de câmbio), faturamento e liquidação de transações (meio de troca e unidade de conta) e mercados financeiros (reserva de valor) e, no nível oficial como âncora da taxa de câmbio (unidade de conta), moeda de intervenção (meio de troca) e moeda de reserva (reserva de valor). (COHEN, 2009)

Ademais, para Cohen, sempre existiu uma hierarquia monetária entre os diversos dinheiros do mundo, uma vez que a concorrência entre eles tendeu a selecionar um ou dois favoritos do mercado que predominam, por algum período de tempo, no uso transfronteiriço e estabelecem padrões para todas as demais moedas. O autor nomeou essa hierarquia de Pirâmide Monetária. Quanto mais ao topo da pirâmide uma moeda se encontra, maior seu desempenho como divisa internacional. (COHEN, 2009)

Uma moeda que assume todas as funções, no âmbito global, é denominada como uma “*top currency*” e é aquele dinheiro geralmente aceito para todos os fins. Abaixo estão as “*patrician currencies*”, que ainda que tenham um uso substancial para vários fins

⁹⁹ Cohen teve uma mudança ao longo da sua trajetória. Seus estudos iniciais apresentam uma visão econômica ortodoxa, já que ele assumia que o que determinava a escolha de uma moeda internacional eram fatores do lado da demanda. Entretanto, nos últimos anos, principalmente após as discussões no pós Crise Financeira Internacional de 2008, Cohen passou a dar atenção para as relações de poder internacional, enfatizando a capacidade de autonomia e influência de um país no processo que faz uma moeda nacional ser adotada como divisa global. (PEREIRA, 2018)

transfronteiriços, são menos dominantes e têm uma popularidade que não é global. Em seguida estão as “*elite currencies*”, que têm atividades suficientes para se qualificarem em algum grau de uso transfronteiriço, mas com escopo ou domínio limitado. Por último, na base da pirâmide pode-se colocar as demais moedas, que não exercem papel internacional, apenas local. (COHEN, 2009)

É interessante constatar que em todos os casos o emissor do dinheiro dominante (ao menos no início) é também um poder econômico e político influente. Nessa visão, a *top currency* é, portanto, a moeda mais atrativa no mercado e, existem características que são determinantes nessa atratividade, classificadas em pré-requisitos domésticos e posição relativa do país na economia global. Os pré-requisitos domésticos podem ser sintetizados à confiança na estabilidade do valor da moeda, tanto no seu preço interno (taxa de inflação), quanto no seu preço externo (taxa de câmbio) e estão ligados à existência de instituições fortes, como um banco central independente, governantes comprometidos com a estabilidade de preços e regras que restrinjam as políticas discricionárias, de modo a garantir metas rígidas para o crescimento monetário. Já a posição relativa do país na escala global corresponde aos fatores que determinam integração econômica do Estado na economia mundial, os quais são representados tanto pelo tamanho da economia quanto pela extensão do seu comércio internacional. (PEREIRA, 2018)

Ainda, a chamada “inércia monetária” pode ser um determinante na manutenção da posição já alcançada por uma dada moeda internacionalmente. Isso ocorre porque existem custos na adoção de uma nova divisa, sendo mais fácil manter uma posição de moeda internacional do que conquistar uma. (PEREIRA, 2018)

Nota-se que os determinantes da atratividade da moeda, nessa visão, são puramente econômicos (tamanho e integração internacional da economia, realização de políticas econômicas sólidas pelos países emissores, existência de um mercado financeiro bem desenvolvido e a inércia monetária). Seguindo essa concepção, o governo não é capaz de aumentar a atratividade de sua moeda, já que ela é unicamente determinada pelo mercado. (PEREIRA, 2018)

Porém, ainda que até meados do século XX a visão econômica ortodoxa fosse predominante, as mudanças no Sistema Internacional evidenciaram a necessidade de o estudo econômico ser politizado. A Economia Convencional, ao focar exclusivamente no mercado, mostrou-se insuficiente para analisar um panorama mais amplo, que ficou evidenciado nos

anos 1970, quando, com o fim do padrão de Bretton Woods, o dólar passava por um período de turbulências. É nesse contexto que surge a Economia Política Internacional (EPI), que, em contrapartida à Economia Convencional, busca convergir as esferas dos Mercados (economia) e Estados (política) em uma mesma análise (COHEN, 2008).

Strange - uma das principais precursoras da EPI - analisa a heterogeneidade monetária, propondo uma taxonomia que envolve padrões econômicos e políticos, distinguindo quatro tipos de moedas. Vale notar, porém, que as categorias não são mutuamente exclusivas, uma vez que uma moeda pode ocupar mais de uma posição. (STRANGE, 1971)

Uma moeda adotada em virtude da liderança econômica, é escolhida pelo mercado e chamada de “*top currency*”. Outra categoria é a “*neutral currency*” ou “*passive currency*”, que pode ser denominada como uma moeda não política. Seu uso internacional é dado unicamente pela posição econômica do país emissor, que inspira confiança no mercado, não necessariamente estando na liderança econômica. (STRANGE, 1971)

Já a “*master currency*” tem como uso internacional uma causa política. Essa moeda é usada devido a uma relação de subordinação, na qual o Estado emissor tem uma posição política de domínio ou poder sobre um grupo de países ou territórios na qual ela é usada. Como essa moeda não é necessariamente a mais atrativa, há o uso da força ou coerção para impor sua adoção. Por último, há a “*negotiated currency*”, uma moeda que tinha um status anterior de “*top currency*” ou “*master currency*”, mas o perdeu e o Estado emissor busca, por negociação, oferecer incentivos aos usuários da moeda. (STRANGE, 1971)

Sob tal ótica, fica claro que conhecer apenas os motivos econômicos não é suficiente para entender sobre o uso de uma moeda internacionalmente. Cabe entender as relações de poder existentes na dinâmica internacional, para que seja possível uma compreensão das implicações que uma moeda ao ser adotada internacionalmente gera a seu país emissor. (STRANGE, 1971)

1.2 As esferas de manifestação do poder: relacional e estrutural

As interações e relações entre países afetam a dinâmica do poder monetário de diversas formas. Embora propriedades específicas dos Estados (território, população, forças armadas, etc.) possam afetar o poder monetário, elas têm importância secundária. É mais relevante entender como as relações transacionais entre Estados são dadas. Nessa ótica (do

poder relacional), o poder é estabelecido quando há uma interação real ou potencial entre dois ou mais atores, e não somente surge devido às posses materiais de algum deles. Ou seja, o que importa para essa abordagem não são os recursos, mas saber quem depende de quem e para quê. Assim, as assimetrias existentes nas relações entre países são onde os Estados menos dependentes têm espaço para manipular as interações existentes em proveito próprio, exercendo poder. Ou seja, o poder pode ser definido como o controle de um Estado sobre algo que os outros dependem dele. (COHEN, 2009)

Todavia, Strange defende que o poder deve ser entendido em conjunto, pois opera de duas formas ao mesmo tempo: o poder relacional - a forma como o poder é exercido entre uma das partes de uma relação sobre as demais envolvidas - e o poder estrutural - relacionado ao domínio das principais estruturas (segurança, produção, conhecimento e finanças), muitas vezes definido em termos de recursos ou capacidades. (STRANGE, 1996)

Cohen aponta que o poder relacional é a capacidade de extrair vantagens dentro da estrutura estabelecida de atividade, enquanto o poder estrutural é a capacidade de extrair vantagens modificando favoravelmente a estrutura de atividades existente: “o primeiro se refere à capacidade de ganhar de acordo com as regras vigentes do jogo; o segundo, a capacidade de ganhar reescrevendo as regras do jogo”. (COHEN, 2009, p. 8, tradução própria)

1.3 Poder monetário e suas dimensões: autonomia e influência

Cohen distingue duas dimensões de poder que atuam nas Relações Internacionais. Uma delas está relacionada à capacidade de um Estado de controlar ou influenciar o resultado de eventos. Essa face do poder é chamada de “influência” e é a manifestação externa do poder. Nesse sentido, um Estado é considerado poderoso conforme sua habilidade em pressionar ou coagir outros atores. A outra manifestação do poder é a capacidade do Estado em exercer sua independência política, isto é, um poder de, não necessariamente influenciar outros, mas não permitir ser influenciado. Essa face do poder é chamada de “autonomia” e tem dimensão interna e um Estado pode ser considerado poderoso na medida que é independente na formulação e implementação de políticas. A dimensão interna - autonomia - precede a dimensão externa de poder - a influência. É possível um país ter autonomia e não exercer influência, mas o contrário não. Vale notar que um Estado pode ter influência em

algumas áreas ou relações específicas e estar sujeito à pressão ou coerção em outras. (COHEN, 2005)

A autonomia é valorizada pelos governos em quaisquer aspectos nas Relações Internacionais, mas tem uma maior evidência nas relações econômicas, já que a autonomia é uma condição necessária para que possa haver influência. Isso porque os Estados são conectados pelo balanço de pagamentos, sendo que o superávit de um país é, necessariamente, o déficit de outro, de modo que o risco de desequilíbrio nos pagamentos representa uma constante ameaça à independência política. (COHEN, 2005)

Quando há uma situação de desequilíbrio excessivo, pressões são geradas para que o ajustamento no balanço de pagamentos seja efetivado. Mas, esse ajuste pode trazer inconvenientes ou prejuízos em termos econômicos e políticos. Desse modo, um Estado é poderoso no âmbito monetário conforme tem capacidade de evitar o custos requeridos pelo ajuste dos desequilíbrios nos pagamentos, de modo que para muitos países, o poder monetário é baseado na capacidade de evitar o ônus do ajuste - ter autonomia para não arcar com os custos do ajuste. (COHEN, 2005)

Assim, pode-se diferenciar dois tipos de custos de ajustamento e capacidades correspondentes a evitar cada um deles: o primeiro é o custo contínuo que corresponde ao custo do novo equilíbrio que prevalece depois que todas as mudanças já foram feitas, é suportado pelos países deficitários, uma vez que representa a perda econômica real, que persistirá indefinidamente, mesmo após o equilíbrio restaurado. Perdas no período em que o país esteve em déficit farão com que a economia, mesmo depois de equilibrada, esteja em uma situação de desvantagem, já que o que foi perdido no período de déficit não será recuperado. O custo contínuo pode ser evitado pelo poder de adiar, isto é, o Estado tem capacidade de postergar o ajuste, de modo que também o custo contínuo é postergado. O poder de adiar difere conforme cada país e está diretamente relacionado com a posição de liquidez internacional - composta tanto por reservas externas como pelo acesso ao crédito externo - que o Estado detém em relação às outras nações, assim, quanto maior sua liquidez, mais ele poderá adiar. (COHEN, 2005)

O segundo custo é o transicional, entendido como o custo de uma economia em déficit mudar para uma situação de equilíbrio - é o custo da mudança em si. Sua distribuição pode ser diversa e depende de quem arca com o ônus da responsabilidade por mudanças na taxa de câmbio e quem é forçado a experimentar mudanças domésticas em preços e rendas. Quanto

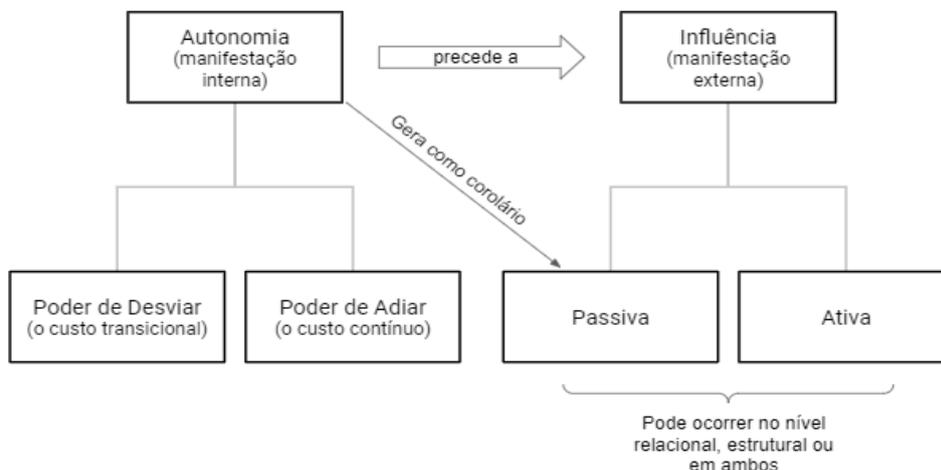
maiores forem as alterações necessárias, maior será o custo transicional. Ele é evitado pelo poder de desviar, que é a habilidade que um país goza de desviar, efetivamente, os custos para outros. Esse poder varia de acordo com cada Estado, determinado por variáveis estruturais que distinguem uma economia nacional da outra e determinam quanto sacrifício será necessário quando o processo de ajuste começar. Dentre tais variáveis destacam-se o grau de abertura de uma dada economia, que é determinante para sensibilidade que a economia terá em relação às demais, e a adaptabilidade de cada economia, já que é a determinante da vulnerabilidade relativa dela ao desequilíbrio. (COHEN, 2005)

Somente com a autonomia instituída é que um governo poderá pensar em influência. Entretanto, como as relações monetárias são recíprocas, sempre que a independência é alcançada de um lado, é gerado certo grau de influência. Isto é, sempre que alguém consegue restaurar o equilíbrio no seus pagamentos, outro agente irá arcar com tais fardos do ajuste. Havendo autonomia de um Estado, este influenciará, em certos níveis, outros. (COHEN, 2009)

É possível distinguir, dois modos possíveis de exercício da influência monetária: o ativo e o passivo. A influência decorrente do ajustamento é a forma passiva, uma vez que as pressões geradas são direcionadas pelo mercado, tendo efeitos dispersos e não sendo exercida de modo consciente necessariamente. Já a influência ativa explora deliberadamente oportunidades de vantagens, tem foco em específico, fins conscientes e as pressões são exercidas diretamente pelo governo. Estados podem se beneficiar da influência passiva dependendo do que fazem ou não a respeito, mas a influência ativa requer a tomada de decisões explícitas. Por isso, a influência passiva é vista como um corolário inevitável do processo de ajuste, sendo amplamente aceita, enquanto a influência ativa é muito mais politizada, pois é eletiva e intencional. (COHEN, 2009)

Constata-se que, nos assuntos monetários, as assimetrias das relações estão presentes em ambas as manifestações da autonomia: o poder de adiar e o poder de desviar. Ademais, como a autonomia é base para o potencial de influência, tanto no nível relacional, quanto no nível estrutural, as assimetrias são também a fonte de influência. Assim, as conexões transnacionais podem operar em diversos níveis: dependência mútua; capacidade de evitar o ônus do ajuste; um ou ambos os modos de influência monetária no nível relacional ou estrutural. (COHEN, 2009)

Figura 1 - Manifestações do poder monetário



Fonte: Elaboração própria, a partir de COHEN (2009).

2. Finanças e dívida pública

2.1 Mudança de regime: quebra do padrão Bretton Woods e financeirização da Economia

A Conferência de Bretton Woods que ocorreu em 1944 foi o marco de origem da ordem de Bretton Woods. Nela, o conjunto de medidas acordadas visavam lidar com desequilíbrios externos de vários dos países participantes (como parâmetros para eventuais alterações nos valores das moedas nacionais), assim como criar um aparato institucional responsável por prover liquidez e financiar o desenvolvimento econômico (o que culminou na origem do Fundo Monetário Internacional - FMI -, do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio - GATT - e do Banco Mundial). (GONÇALVES, 1998)

Essa ordem refletia a hegemonia dos EUA no pós guerra, pois sua supremacia econômica no período garantia um superávit estrutural na sua balança comercial e em contas correntes. Assim, no encontro ficou estabelecido que os pagamentos poderiam ser feitos em dólar ou ouro. Posteriormente (em 1958) definiu-se a paridade dólar-ouro, tornando moedas de distintos países conversíveis entre si e fixando seus preços. (GONÇALVES, 1998)

Ademais, essa ordem foi marcada pelos padrões estabelecidos na Segunda Revolução Industrial, na qual se afirmou a estratégia de crescimento fordista, caracterizada pela produção em massa, dotada de tecnologia, trabalho altamente especializado e racionalização da produção. Os trabalhadores deveriam ser mais bem remunerados e as jornadas de trabalho mais curtas, coincidindo com os ideais do “*welfare state*” e keynesianismo, havendo uma fundamentação de crescimento baseada no capital produtivo. Ainda, o aumento do volume de capital requerido pelos novos investimentos também impôs novas formas de organização à empresa capitalista, fazendo a sociedade anônima por ações tornar-se a principal maneira de estruturação de propriedade. (BELLUZZO; TAVARES, 2004)

Entretanto, desde a década de 1960, começa a existir dentro dos EUA um processo de financeirização, que iria se espalhar para os demais países, culminando para que, na década de 1970, a conversibilidade dólar-ouro fosse abandonada e os padrões adotados em Bretton Woods deixaram de vigorar. A partir de então, observa-se uma tendência de crescente liberalização da economia mundial e o ambiente internacional passa a ser caracterizado por aspectos distintos: o fluxo de capital financeiro internacional é praticamente irrestrito em todo o mundo e são muito maiores que os fluxos comerciais; o fluxo de capitais privados ultrapassam amplamente os de capitais públicos e multilaterais, sobretudo na forma de carteiras de investimentos; e, concomitantemente, uma ideologia anti estatista ganha força na maioria das sociedades ocidentais, impulsionando privatizações, desregulamentação de atividades privadas e, em geral, do Estado no âmbito econômico. (FERRARI FILHO; PAULA, 2004)

Assim, as transformações monetárias e financeiras levaram ao ressurgimento do capital financeiro. Se antes o fluxo de moedas e títulos era controlado pelos bancos centrais e organismos internacionais, agora o controle desse fluxo é dado por poucas redes multinacionais que emitem suas avaliações sobre a estabilidade de cada moeda ou título e desencadeiam movimentos abruptos de capitais, com consequências desestabilizadoras sobre o valor das moedas e demais variáveis macroeconômicas. (CORAZZA, 2005)

Nesse sentido, a emergência de um espaço financeiro mundial, proporcionado pela abertura externa e interna dos sistemas nacionais, que antes eram fechados e compartimentados, foi importante aparato para a nova ordem internacional. Com a liberalização e desregulamentação, os sistemas financeiros nacionais não foram suprimidos, mas integrados de modo “imperfeito” ou “incompleto”. Esse espaço financeiro internacional é

altamente hierarquizado, pois o sistema financeiro dos EUA domina todos os demais, tanto devido a posição do dólar quanto da dimensão do mercado estadunidense de ações e de obrigações. (CHESNAIS, 2005)

Tal processo é institucionalizado em mecanismos internacionais como pode-se ver no caso do GATT, que transformado em Organização Mundial do Comércio (OMC), tem como um de seus focos a liberalização e desregulamentação multilateral e do FMI que deixa de somente buscar o equilíbrio nas transações de comércio exterior, mas assume, explicitamente, o esforço de adequar as economias à nova ordem financeira globalizada. (FERRARI FILHO; PAULA, 2004)

É fácil compreender como a financeirização da economia transformou a economia global, criando uma realidade na qual a valorização do capital é feita cada vez mais por investimentos de capital em oposição aos meios tradicionais de investimentos produtivos e industriais. Nessa configuração, o capital portador de juros¹⁰⁰ dos Estados Unidos tem posição à parte, tanto pela posição do dólar quanto pela dimensão e segurança dos mercados financeiros do país. Concomitantemente, eles são a base a partir da qual o capital estadunidense opera nos outros mercados financeiros e o lugar ao qual convergem capitais ociosos de outros países, bem como os patrimônios das classes ricas do mundo todo. (CHESNAIS, 2005)

Nesse contexto, observa-se duas mudanças estruturais do sistema internacional, que evidenciam a preponderância da nova ordem global, baseada na “financeirização”: o fim da guerra fria e a erosão do regime de produção fordista, expressos na expansão territorial do capitalismo. (SOARES DE LIMA, 2010)

2.2 Papel da dívida pública na economia financeirizada

Dentro da ordem de Bretton Woods, a economia estadunidense funcionava como “reguladora” do sistema capitalista, uma vez que os EUA cumpriam o papel de fonte autônoma de demanda efetiva e prestador em última instância. Ou seja, as funções de

¹⁰⁰ O conceito de capital portador de juros usado neste trabalho é aquele proposto por Chesnais, que o define como o capital que busca “fazer dinheiro” sem sair da esfera financeira, o que é feito sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos recebidos à título de posse de ações e, enfim, de lucros nascidos de especulação bem-sucedida. (CHESNAIS, 2005)

regulação de liquidez e de credor de última instância acabaram entregues ao Federal Reserve (FED). (BELLUZZO, 1995)

Porém, com as economias europeias e o Japão já recuperados da Segunda Guerra, elas passaram a ter sistemas industriais e empresariais mais novos e permeáveis a mudanças tecnológicas e organizacionais. Nesse período, os países periféricos ganharam maior espaço no volume crescente do comércio global. Com isso, os Estados Unidos e sua economia começaram a sentir os efeitos da ascensão dos seus parceiros/competidores, de modo que uma participação cada vez mais importante do déficit comercial passou a ser mostrada pelo saldo negativo em seu balanço de pagamentos, a partir do início da década de 1970. (BELLUZZO, 1995)

Com uma oferta “excessiva” de dólares gerada do desequilíbrio crescente do balanço de pagamentos, sob a pressão do déficit comercial, os EUA acabaram não sendo capazes de sustentar a posição do dólar como moeda-padrão. Nesse cenário de desorganização financeira e monetária, nos anos 1970, houve a expansão do circuito financeiro internacionalizado. Isto é, a crise do sistema de regulação de Bretton Woods foi responsável por permitir e estimular o surgimento de operações de empréstimos/depósitos sem o controle dos bancos centrais, sendo que os dólares que excediam a demanda dos agentes econômicos e autoridades monetárias estrangeiras foram a fonte inicial dessas operações. Nesse contexto, surgiram também ameaças de substituição do dólar como moeda internacional. (BELLUZZO, 1995)

Mas, a partir de 1979, os Estados Unidos adotaram uma condução da política objetivando reverter as tendências e retomar o controle financeiro internacional, por meio da “diplomacia do dólar forte”, declarando que o dólar se manteria como padrão internacional e que iria restaurar sua hegemonia. O governo Reagan, além da restauração do prestígio político e ideológico, adotou uma política fiscal contracionista, diminuindo gastos do governo e reduzindo a cobrança dos impostos, combinada com uma política monetária dura, que visava reduzir a inflação. Mesmo que fosse uma política econômica contraditória, ela alcançou a recuperação econômica. Ao forçar uma supervalorização do dólar, com a política monetária dura, o FED retomou o controle do sistema bancário internacional e articulou os interesses dispersos em seu proveito. (TAVARES, 1985)

Assim, 1979 foi a derrocada final da arquitetura de Bretton Woods. Não apenas pelos Estados Unidos deixarem de exercer o papel de “país residual”, capaz de amortecer as tensões (inflacionárias e recessivas) do sistema funcionando como demanda efetiva autônoma e

emprestador em última instância, mas, ao elevar as taxas de juros de uma maneira jamais vista, regenerando o papel do dólar como reserva universal, os EUA deram o golpe final nas convenções que sustentavam a relativa estabilidade keynesiana de Bretton Woods. (BELLUZZO, 1995)

Esse sistema foi obrigado a contrair o crédito, estancando o ritmo das operações no mercado interbancário e a expansão de crédito para os países periféricos. Em pânico, o sistema bancário privado correu para as grandes praças financeiras, fazendo o movimento de crédito interbancário orientar-se para os EUA e o sistema bancário submeter-se ao controle do FED - não somente sob controle da política monetária, flutuações das taxas de juros e câmbio, mas também sob controle da política fiscal estadunidense. Assim, a partir do começo dos anos 1980, os grandes internacionais ficaram não apenas a serviço do FED, mas passaram a financiar o déficit fiscal estadunidense. (TAVARES, 1985)

Apesar de diversos países resistirem ao alinhamento automático à dinâmica da política econômica dos EUA, todos acabaram submetidos a ela, sendo obrigados a praticar políticas monetárias e fiscais contracionistas e superávits comerciais crescentes, que neutralizam o potencial de crescimento endógeno e transformam déficits públicos estadunidenses em déficits financeiros estruturais. Isso faz da dívida pública o único instrumento que o país possui para captar, de forma forçada, a liquidez internacional e canalizar o movimento do capital bancário de demais Estados para o seu mercado monetário. (TAVARES, 1985)

A ampliação dos déficits orçamentário e comercial dos EUA foram influentes para o processo de financeirização, não só porque a participação dos títulos do país na formação de riqueza financeira demandada pelos agentes privados estadunidenses e estrangeiros cresceu, mas também porque os títulos do governo estadunidense são os produtos mais nobres e seguros dos mercados interligados. Ou seja, a expansão da posição devedora líquida dos Estados Unidos permitiu o ajustamento, sem abalos significativos, das carteiras dos bancos, conforme os créditos desvalorizados dos países periféricos foram substituídos pela dívida emitida pelo Tesouro dos EUA. (BELLUZZO, 1995)

Os EUA conseguiram estabelecer um cenário no qual, como reflexo do ajuste forçado, todos os países experimentam superávits no balanço comercial, menos eles próprios. Com seu déficit estrutural, ele abre mão de definir metas externas, isto é, não se preocupa com seu balanço de pagamentos, e, assim, consegue fazer com que todos os demais países sigam a

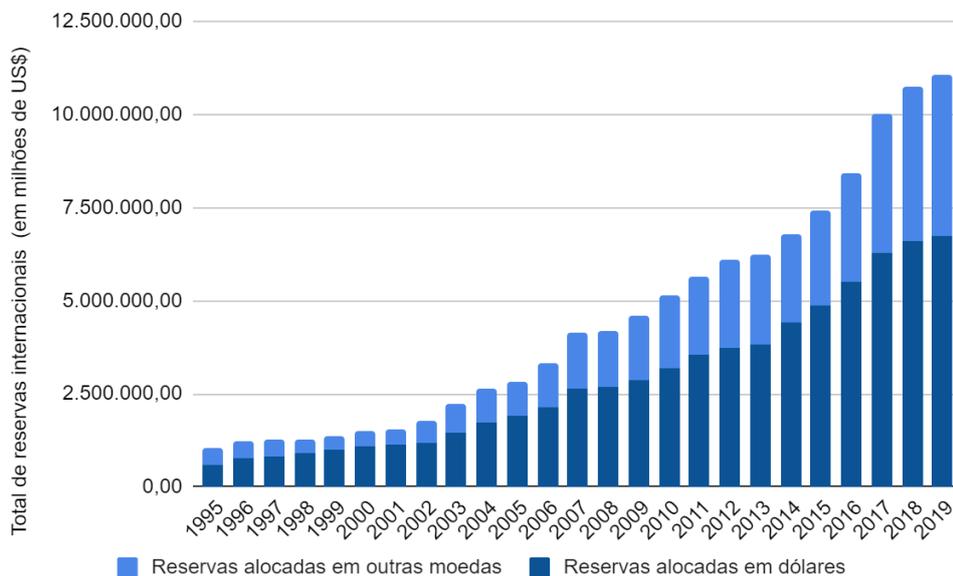
dinâmica imposta. Com a sincronização das políticas econômicas ortodoxas, os demais países mantêm níveis baixos de taxas de crescimento e investimento, o que força exportações e gera um excesso de “poupança externa”. Isso provoca uma maciça transferência de rendas e capitais do resto do mundo para si, permitindo com que o déficit estrutural financeiro do setor público seja fechado. Isso acontece pois cada vez que o FED coloca títulos de dívida pública no mercado, esses títulos são colocados em todas as estruturas bancárias e junto a todos os rentistas do globo. O mundo financia, portanto, não só o Tesouro estadunidense, mas também os consumidores e investidores estadunidenses; há uma transferência de poupança real e não só de crédito, liquidez ou capital especulativo. (TAVARES, 1985)

3. Endividamento público como fonte de autonomia

A análise da composição das reservas internacionais por parte dos bancos centrais aponta que sua maioria se concentra em dólares e em títulos do Tesouro estadunidense (denominados em dólares). Logo, é notável que há uma manutenção da demanda por dólares, o que assegura ao dólar sua continuidade no centro do sistema monetário internacional, ao cumprir sua função de reserva de valor na dimensão pública. Entretanto, também se percebe uma queda na participação do dólar na composição das reservas internacionais, o que pode ser justificado não por menor demanda de dólares (uma vez que ela aumentou de US\$ 1.079.916 milhões, em 2000, para US\$ 6.744.832 milhões, em 2019), mas sim pelo aumento da participação de outras moedas na composição das reservas internacionais.

Assim, apesar da queda percentual da participação do dólar na composição de reservas internacionais, há uma contínua expansão da demanda internacional por dólares, assegurando aos EUA autonomia monetária. Isso é justificado pois quanto maior a capacidade de um país em evitar os custos de ajustamento, maior é sua autonomia monetária. Nesse sentido, os Estados Unidos possuem uma capacidade incomparável de adiar o ajuste, uma vez que o dólar detém o status de principal moeda internacional, a única moeda verdadeiramente global. Dessa maneira, a imensa demanda de dólares pelas demais nações, permite aos EUA financiar déficits, com seu próprio dinheiro: “a necessidade por liquidez internacional no sentido convencional é evitada quando a liquidez nacional é tudo o que é preciso”. (COHEN, 2005, p. 11, tradução própria)

Gráfico 1 - Alocação das reservas internacionais em dólares e em outras moedas

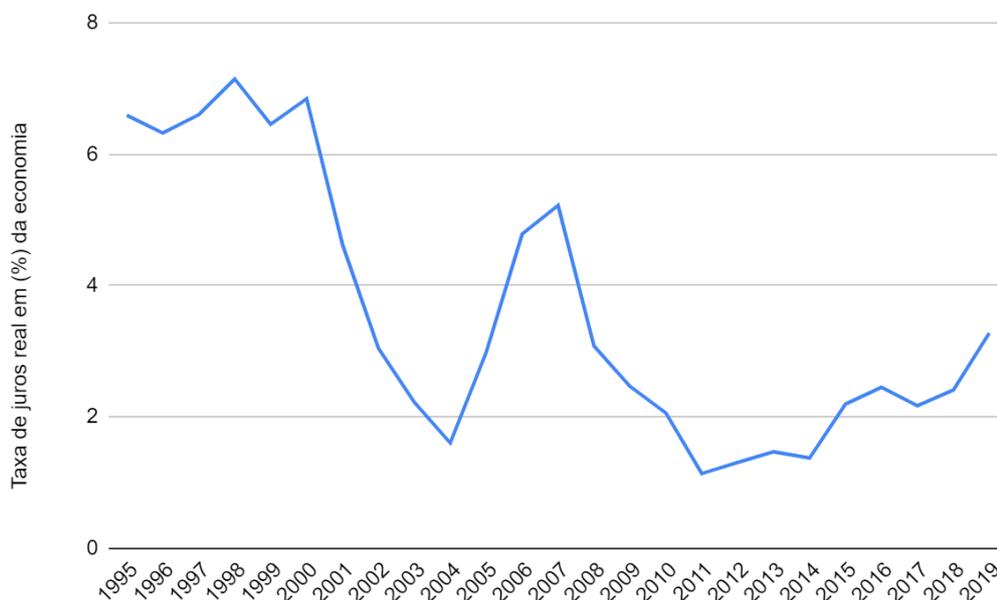


Fonte: elaboração própria, a partir de INTERNATIONAL MONETARY FOUND.

Os Estados Unidos vêm apresentando, nas últimas duas décadas, taxas de juros mais baixas que em relação à década anterior. A exceção visível são os anos de 2006 e 2007, nos quais um aumento considerável dos juros pode ser explicado como tentativa de evitar o colapso do sistema financeiro frente à iminente crise do período. Todavia, o que vale ser observado é que, mesmo com as taxas de juros mais baixas, o mundo continua dando preferência ao dólar como moeda de reserva. Isso ilustra a permanência da confiança internacional nessa moeda.

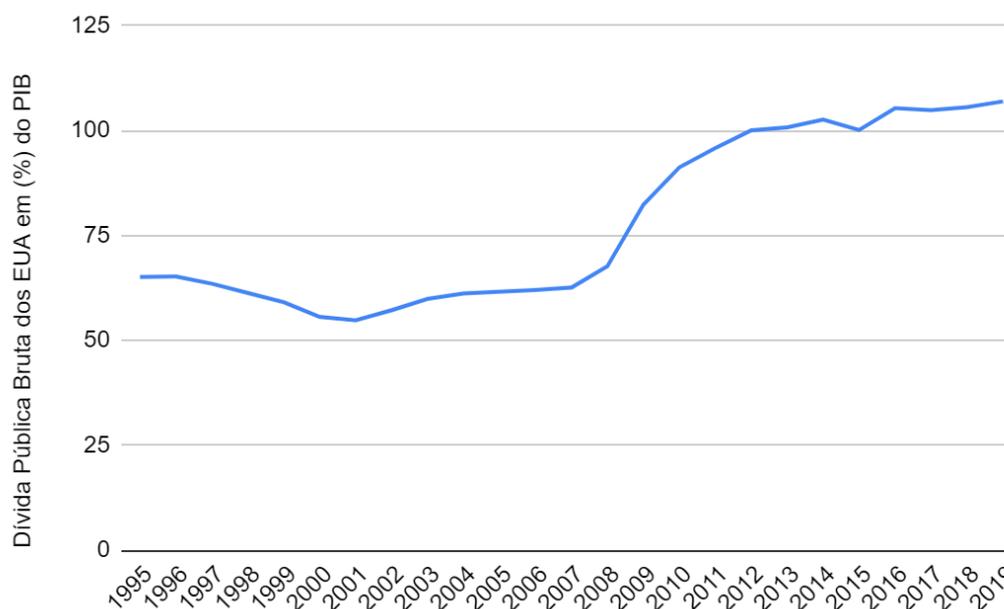
Porém, como contrapartida da alta demanda por dólares no mundo todo que possibilita aos EUA a capacidade de adiar o ajuste, há o endividamento público crescente do país. Isso ocorre porque, para financiar as despesas do governo, o FED vende títulos públicos aos agentes públicos e privados, tanto nacionais quanto estrangeiros, levando ao aumento do endividamento público. Ou seja, só existe aumento de reservas porque existe aumento de liquidez, a qual só existe pelo aumento do endividamento interno. Assim, os Estados Unidos continuam adiando os custos do ajustamento porque o mundo continua comprando seus títulos (devido à credibilidade deles, pois o dólar é a divisa global) e, com isso, há um crescente endividamento público do país.

Gráfico 2 - Taxa de juros real em porcentagem da economia dos EUA



Fonte: elaboração própria, a partir de THE WORLD BANK.

Gráfico 3 - Dívida Pública Bruta dos EUA em porcentagem do PIB

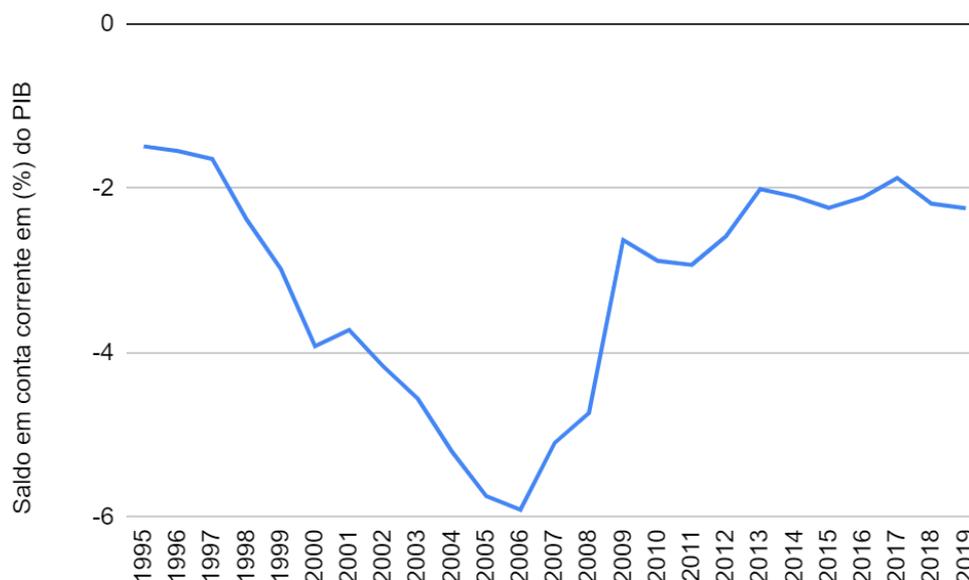


Fonte: elaboração própria, a partir de OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET – WHITE HOUSE.

Constata-se que, desde 2000, o governo estadunidense vem ampliando sua necessidade de financiamento para cobrir despesas internas e externas. Parte das despesas, no início dos anos 2000, está relacionada aos conflitos no Afeganistão (2001) e no Iraque (2003), mas, o incremento mais substancial é notado a partir de 2008, justificado pelas medidas de estímulo à economia adotadas como maneira de enfrentar a crise financeira internacional do período. O patamar da dívida atinge 100% do Produto Interno Bruto (PIB) dos Estados Unidos em 2012, quando inicia um período de maior estabilidade, com crescimento mais lento, mas permanecendo, desde então, acima dos 100% do PIB.

A alta demanda por dólares pelo mundo, possibilita que os EUA tenham grande capacidade de adiar os custos de ajuste, pois conseguem aumentar seu endividamento público, sem que o dólar perca a credibilidade. Com isso, é possível que a conta corrente dos Estados Unidos tenha déficits contínuos.

Gráfico 4 - Saldo em conta corrente dos Estados Unidos em porcentagem do PIB



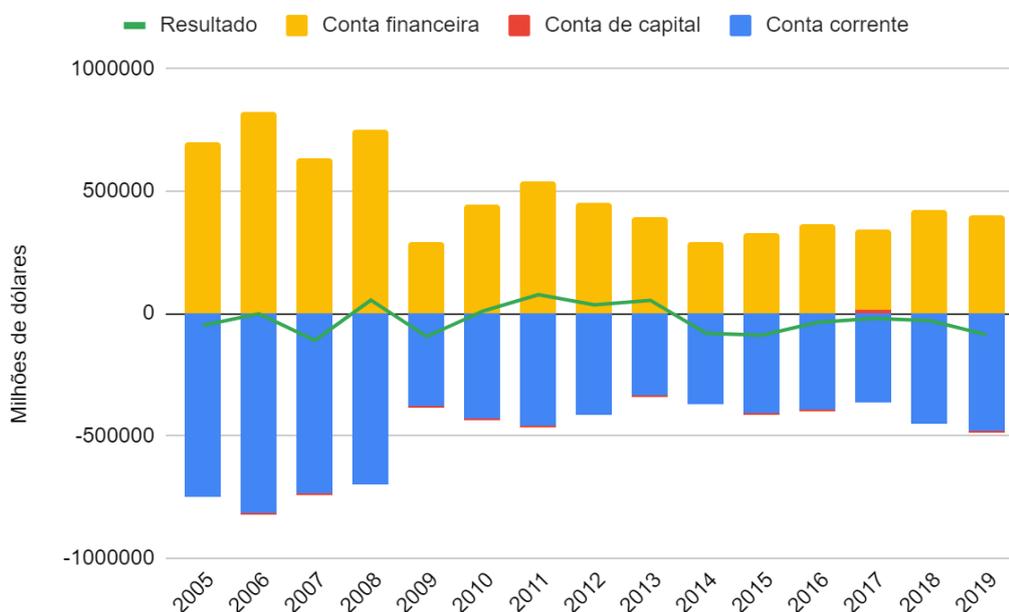
Fonte: elaboração própria, a partir de THE WORLD BANK.

Ao visualizar o saldo em conta corrente dos EUA em meados da década de 1990, percebe-se um déficit abaixo de 2% do PIB. A partir de então, começa a haver um crescimento do déficit, entretanto, é em 2006 que o déficit alcança seu pico, atingindo 5,9% do PIB. Nos anos subsequentes pode-se observar uma recuperação da economia, com a diminuição do déficit em conta corrente até 2013. Desde então ele manteve-se estável em

torno de 2% do PIB, o que reflete a tendência de a economia internacional dos EUA apresentar um déficit constante em conta corrente.

Os sucessivos déficits em conta corrente refletem déficits comerciais dos Estados Unidos, que são resultado do excesso de importações de bens e serviços e representam como contrapartida, os superávits de seus parceiros comerciais e o estímulo ao crescimento da demanda mundial. (ARIENTI, 2017)

Gráfico 5 - Saldo em conta corrente, conta financeira e conta de capital dos Estados Unidos em milhões de dólares



Fonte: elaboração própria, a partir de INTERNATIONAL MONETARY FOUND.

Os enormes e crescentes déficits em conta corrente são compensados pelos ingressos financeiros, considerando que parte expressiva dos ativos estadunidenses comprados por estrangeiros é composta de títulos públicos vendidos pelo FED, a associação dos crescentes déficit externo e déficit fiscal (déficits gêmeos), faz os EUA dependerem cada vez mais de outros países para financiar suas contas, além de implicar em uma tendência ao aumento progressivo de seu endividamento público. (ARIENTI, 2017)

Assim, os desequilíbrios em conta corrente dos EUA são financiados pelos excedentes de reservas do resto do mundo. E com isso, os demais países financiam o crescimento da

demanda dos EUA por mercadorias, levando ao aumento do déficit externo dos Estados Unidos, cuja contrapartida é o endividamento público interno. Ou seja, ao mesmo tempo em que o aumento das reservas internacionais refletem os elevados déficits externos dos EUA, grande parte dessas reservas está aplicada na compra de títulos do Tesouro dos Estados Unidos, permitindo ao país a manutenção de seu déficit externo, mas também, aumentando seu endividamento público. (ARIENTI, 2017)

Entretanto, a capacidade de adiar o ajuste concedida pela alta demanda de dólar pelo mundo todo, que possibilita com que a conta corrente do país tenha déficits contínuos, também gera uma desvantagem. A acumulação em dólar em todo o mundo é uma maneira de empréstimos externos concedidos pelos EUA. Dessa forma, ao adquirir dólares ou reivindicações em dólares, estrangeiros estão concedendo crédito à economia estadunidense e, como qualquer empréstimo, há um limite determinado pela disposição dos demais em continuar emprestando, fazendo com que a capacidade dos EUA em adiar o ajuste seja determinada, em última análise, na credibilidade do dólar no meio internacional. (COHEN, 2005)

3.1 A capacidade de influência dos EUA

Um último ponto que vale ser mencionado é que os Estados Unidos não só detêm uma grande autonomia, como também forte influência nos níveis relacional e estrutural, o que ajuda na capacidade de desviar os custos de ajuste. Isso porque os EUA detêm um grande poder sobre as estruturas (poder estrutural), de modo que as agências governamentais estadunidenses, apenas por estarem presentes, já influenciam nos resultados no sistema internacional, dominando as relações no sistema (poder relacional). (STRANGE, 1996)

Os Estados Unidos detêm poder estrutural suficiente para determinar os resultados no curto prazo. Porém, os resultados sistêmicos nem sempre são intencionais, já que são difíceis de serem avaliados. Isso ocorre pois o poder é somente uma das variáveis que influenciam nos resultados, não podendo ser analisado isoladamente. Dessa maneira, os resultados no longo prazo são mais complexos, não estando necessariamente em consonância com as intenções estadunidenses. (STRANGE, 1996)

Assim,

[...] o principal resultado desse poder estrutural foi uma mudança no equilíbrio de poder dos estados para os mercados. Os Estados Unidos, usando seu poder estrutural para prender as economias europeia, latino-americana e agora asiática e africana em uma economia de mercado mundial aberta, certamente pretendiam colher benefícios e novas oportunidades para os negócios americanos. O que seus formuladores de políticas não pretendiam totalmente - de acordo com as tradições literárias - era o poder aprimorado que isso daria aos mercados sobre os governos, inclusive os seus. (STRANGE, 1996, p. 29, tradução própria)

Posto isso, as políticas de desregulamentação financeira iniciadas nos EUA na década de 1970 deram vantagens iniciais aos bancos sediados no país e podiam ter visado a contribuição para o crescimento econômico, mas consequências como a maior volatilidade, instabilidade e incerteza no sistema foram resultados não previstos gerados no longo prazo. Esses efeitos para a estabilidade e o bem-estar da economia de mercado mundial geram preocupação até mesmo para os reguladores americanos, uma vez que trouxeram à tona uma realidade de insegurança que ameaça seu próprio governo. (STRANGE, 1996)

Considerações Finais

Com base na análise apresentada, destaca-se a capacidade de influência que os EUA detêm é suficiente para determinar resultados no curto prazo, o que aconteceu na década de 1970, pois, os EUA, ao adotarem as políticas de desregulação financeira foram capazes de alterar os padrões estabelecidos pela ordem de Bretton Woods, atingindo o objetivo de consolidar o dólar como divisa hegemônica mundial. Porém, os resultados sistêmicos nem sempre são intencionais, de modo que, a ascensão da ordem de financeirização da economia também trouxe resultados não previstos, dentre os quais, a manutenção da hegemonia do dólar como moeda internacional acaba em constante ameaça, já que depende, em última instância, da confiança incerta do mundo em sua moeda.

Finalmente, conclui-se que a evolução da dívida pública dos Estados Unidos é, ao mesmo tempo, a responsável pela manutenção do dólar como divisa internacional hegemônica, mas também é o mecanismo que pode vir a ameaçar a credibilidade do dólar, já que os déficits crônicos no balanço de pagamentos que aumentam persistentemente a iminente dívida externa do país podem vir a minar a confiança no dólar.

Referências

ARIENTI, Patricia Fonseca Ferreira. **Os impactos da gestão macroeconômica do governo Obama na fragilidade do dólar como moeda internacional**. In: MORAES, Reginaldo Carmello Correa de; MENEZES, Henrique Zeferino de (orgs.). *A Economia Política do Governo Obama*. João Pessoa: Editora da UFPB, 2017.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. **O Declínio de Bretton Woods e a Emergência dos Mercados Globalizados**. *Economia e Sociedade*, n. 4. Campinas: 1995.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; TAVARES, Maria da Conceição. **A mundialização do capital e a expansão do poder americano**. In: Fiori, J. L. *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. [S.l.]: Xamã, 1996.

CHESNAIS, François. **O Capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos**. In: Chesnais, François. (org.). *A Finança Mundializada*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

COHEN, Benjamin J. **Currency and State Power**. [s. l.]: 2009.

COHEN, Benjamin J. **International Political Economy: an intellectual history**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

COHEN, Benjamin J. **The Macroeconomic Foundations of Monetary Power**. In: ANDREWS, D. (ed.) *International Monetary Power*. New York: Cornell University Press, 2006.

CORAZZA, Gentil. **Globalização Financeira: a utopia do mercado e a re-invenção da política**. *Economia-Ensaio*, n. 19 (2), p. 125-140. Uberlândia: 2005.

FERRARI FILHO, Fernando; PAULA, Luiz Fernando de. **Globalização Financeira: ensaios de macroeconomia aberta**. Petrópolis: Vozes, 2004.

GILPIN, Robert. **U.S. Power and the Multinational Corporation: the political economy of foreign direct investment**. New York: Basic Books, 1975.

GONÇALVES, Reinaldo et al. **A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

INTERNATIONAL MONETARY FOUND. **Balance of Payments and International Investment Position Statistics (BOP/IIP)**. Disponível em: <<https://data.imf.org/?sk=7A51304B-6426-40C0-83DD-CA473CA1FD52&id=1542635306163>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

INTERNATIONAL MONETARY FOUND. **Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER)**, International Financial Statistics (IFS). Disponível em: <<https://data.imf.org/>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET – WHITE HOUSE. **Historical Tables**. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/omb/historical-tables/>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

23 a 27 de agosto de 2021

PEREIRA, Marina Sequetto. **Três ensaios sobre a moeda internacional**: uma reflexão sobre o papel do dólar como divisa-chave. 230 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Econômicas, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

SATO, Eiiti. **Economia e Política das Relações Internacionais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. **Tradição e inovação na Política Externa Brasileira**. Plataforma Democrática, Working Paper n.3. [s.l.]: 2010.

STRANGE, Susan. **Sterling and British policy**: a political view. *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944), v. 47, n. 2, p. 302-315. [s. l.]: 1971.

STRANGE, Susan. **The Retreat of State**. The diffusion of power in the world economy. Cambridge: Cambridge University Press, 1996

TAVARES, Maria da Conceição. **A retomada da hegemonia norte-americana**. *Revista de Economia Política*, v. 5, n.2, p. 5-15. [s.l.]: 1985.

THE WORLD BANK. **World Development Indicators**. Disponível em: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/FR.INR.LEND?end=2019&locations=US&start=1995>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

UNITED STATES CENSUS BUREAU. **Top Trading Partners**. Disponível em: <<https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top2011yr.html>>. Acesso em: 08 jan. 2021.

ENQUADRAMENTO COMPARATIVO DAS ESTRUTURAS INSTITUCIONAIS DA UNIÃO EUROPEIA E DO MERCOSUL

Rafael Bernardo Silveira¹⁰¹

Carlos José Espíndola¹⁰²

Resumo: Apresentando um estudo comparado da organização institucional da União Europeia e o Mercosul, este trabalho buscar promover o adequado entendimento da estrutura de funcionamento destas instituições públicas de caráter multinacional. A União Europeia é um bloco composto por vinte e sete países que atualmente conformam uma união econômica, política e monetária. Possui população estimada em 450 milhões de habitantes, em uma área territorial de aproximadamente 4.500.000 km² e PIB de 14 trilhões Euros. Sua origem remete ao ano de 1951 quando da fundação da CECA – Comunidade Europeia do Carvão e Aço. Seu arcabouço institucional vigente se estrutura entre o intergovernamentalismo e supranacionalismo, com um modelo institucional tripartido: órgãos executivos, representação parlamentar e órgão judicial. O Mercosul, por seu turno, é um projeto de integração regional ainda recente, fundado oficialmente no ano de 1991, objetivando o estabelecimento de um mercado comum entre seus membros, embora até o momento esteja restrito a uma união aduaneira incompleta. A partir do ano de 2003 o bloco passou por um processo de transformação institucional que moldaram suas atuais características, baseado no intergovernamentalismo e nas decisões dos chefes de Estado, destarte a existência de um parlamento regional e outras estruturas institucionais não centralizadas. No quadro comparativo dos dois blocos, há certas semelhanças no avanço histórico da institucionalização, contudo, claramente as duas se encontram em estágios de aprofundamento do processo de integração totalmente diferentes, tendo a União Europeia avançado para um modelo de supranacionalismo em várias temáticas, ao passo que o Mercosul se mantém em uma estrutura eminentemente intergovernamental. O desenvolvimento do artigo decorreu através de trabalho teórico, utilizando-se dos procedimentos de investigação de pesquisa documental e pesquisa bibliográfica, tendo como objetivo principal apontar um quadro comparativo das estruturas institucionais dos dois blocos em estudo.

Palavras-chaves: União Europeia. Mercosul. Geopolítica.

Introdução

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) é um projeto de integração regional conformado inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai ao qual posteriormente se

¹⁰¹ Doutor em Geografia, professor no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense, pós-doutorando na Universidade Federal de Santa Catarina, rafael.silveira@ifc.edu.br.

¹⁰² Doutor em Geografia, professor titular na Universidade Federal de Santa Catarina – Departamento de Geociência, carlos.espindola@ufsc.br.

incorporaram a Venezuela e a Bolívia, cuja finalização do processo de adesão enquanto Estado parte depende ainda da aprovação do Senado brasileiro.

A institucionalização do Mercosul decorreu como aprofundamento do processo de integração entre Argentina e Brasil iniciado no ano de 1984 e que seria formalizado enquanto bloco por meio do Tratado para a Constituição de um Mercado Comum, ou apenas Tratado de Assunção, firmado em 1991.

A virada do século XX para XXI trouxe consigo a chegada ao poder dos presidentes Lula da Silva (Brasil) e Nestor Kirchner (Argentina), ambos empossados no ano 2003, o que promoveria uma viragem na linha política do bloco. Como uma das consequências, o processo de aprofundamento das relações do Mercosul e a busca por relações do sul-sul geopolítico levou a expansão e intensificação da integração do Mercosul, com a adesão de todos os demais países da América do Sul à condição de Estado associado e a formalização da Venezuela (2012) e Bolívia (2015) à condição de Estados partes.

Estudiosos do Mercosul tem por vezes apontado diferentes fases no desenvolvimento e implantação do projeto integracionista. De acordo com Gardini (2011, p. 67-68) a integração se inicia a partir dos primeiros acordos bilaterais entre Argentina e Brasil, distinguindo-se em quatro períodos:

- a) 1984-1990: os anos da gênese
- b) 1990-1999: os anos neoliberais
- c) 1999-2003: os anos de crise
- d) Pós 2003: os anos de renovação

Silveira (2021, p. 192) assume a proposta de Gardini (2011) pois, efetivamente resgata os primórdios da formação do bloco, uma vez que o período de 1984-1990 foi prolífico em estabelecer as bases jurídicas e materiais sob as quais se conformaria o Mercosul a partir de 1991 e cujas alterações relevantes se dariam em especial a partir de 2003.

Contudo, ainda segundo Silveira (2021, p. 220), o período iniciado em 2003 se esgota entre os anos de 2015 e 2016, tendo a partir de dezembro 2015 – com a posse de Mauricio Macri na Argentina, e, em especial a partir do golpe que levou ao poder Michel Temer no Brasil (maio 2016), se iniciado um novo momento histórico no bloco, cujos marcos são a suspensão (de forma ilegítima) da Venezuela, a restauração de políticas econômicas ultraliberais e o abandono das inovações institucionais da década anterior. Tal cenário se

aprofundaria a parte a posse da Jair Bolsonaro no Brasil (2019) e o retorno das forças de direita ao poder no Uruguai (2019).

Destarte os retrocessos dos últimos seis anos, as mudanças estruturais aplicadas no bloco a partir do ano de 2003 até o ano de 2016 alteraram sobremaneira tanto as relações internas dos seus membros, como destes enquanto unidade de integração para com o restante do mundo.

O acontecimento inaugural do que viria a se tornar a atual União Europeia ocorreu no ano de 1951, quando foi assinado o Tratado de Paris , que instituiu a CECA – Comunidade Econômica do Carvão e Aço, cujo objetivo era contribuir, graças ao mercado comum do carvão e do aço, para a expansão econômica, o emprego e para um melhor nível de vida dos seus signatários - Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Estes se comprometiam a assegurar o abastecimento regular de carvão e aço ao mercado comum, garantindo a igualdade de acesso às fontes de produção, o estabelecimento dos preços mais baixos e a melhoria das condições dos trabalhadores. Simultaneamente, dever-se-ia promover o comércio internacional e a modernização da produção (TRATADO DE PARIS, 1951, p. 13). A CECA foi o embrião do que se tornaria a União Europeia.

Foram estabelecidos por meio deste tratado quatro órgãos comunitários, o Conselho, composto pelos Chefes de Estado e ministros; a Alta Autoridade, órgão executivo de caráter tecnocrata; o Tribunal de Justiça, para resolver contenciosos entre os seus Estados membros; e, a Assembleia Parlamentar.

O processo evolutivo do bloco decorreu sob tais bases, sendo importante se observar que a estrutura lastreada nesses quatro órgãos se manteve, ainda que nomenclaturas tenham se alterado ao longo do tempo.

Atualmente a União Europeia é um bloco composto por vinte e sete países que conformam uma união econômica, política e monetária (para os dezenove Estados que atualmente utilizam o Euro como moeda corrente). Possui população estimada em 450 milhões de habitantes, em uma área territorial de aproximadamente 4.500.000 km² e PIB de 14 trilhões Euros. Seu arcabouço institucional vigente se estrutura entre o intergovernamentalismo e supranacionalismo, com um modelo institucional tripartido: órgãos executivos, representação parlamentar e órgão judicial.

A União Europeia enquanto projeto de integração regional teve aspectos inovadores desde os seus primórdios, que foram posteriormente aprofundados. O seu arcabouço

institucional se formou baseado em um equilíbrio sustentável entre intergovernamentalismo e supranacionalismo, e em um modelo constitucional liberal tripartido: um órgão executivo que tomasse e implementasse as decisões; uma representação parlamentar onde decorrem debates; e, um corpo judicial independente, com capacidade de rever decisões e de resolver conflitos que suscitassem problemas de legalidade.

A inovação deste novo ente internacional residiu no fato de adaptar a clássica divisão tripartida dos Poderes – Executivo, Legislativo e Judicial – aos novos arranjos institucionais que resultaram do equilíbrio entre o caráter intergovernamental e supranacional dos processos de decisão. Contudo, as competências dos três corpos políticos – Comissão, Conselho de Ministros e Parlamento Europeu – encontram-se entrelaçadas a ponto de tornar difícil estabelecer uma divisão clara dos Poderes Executivo e Legislativo (MALAMUD, SOUSA, 2005, p. 376).

O bloco se caracteriza por diferir de uma organização internacional clássica, pela presença, em sua construção, de um “mix” de elementos supranacionais e intergovernamentais. A jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE reconhece a especificidade da construção comunitária, distinguindo-a das organizações internacionais clássicas, ao constatar que a UE constitui uma nova ordem jurídica do direito internacional. Trata-se de ordem jurídica específica, apta a produzir normas, resultado de processo decisório conduzido por meio da intervenção de três órgãos de seu arcabouço institucional: Comissão, Conselho e Parlamento Europeu (DRUMMOND, 2010, p. 75-76).

Ainda de acordo com Drummond (2010, p. 78-80) a União Europeia é um esquema integracional único, e que tal característica dificulta compreender o locus político de cada uma dos seus três órgãos principais, uma vez que a estrutura quadrangular da União Europeia não encontra equivalente nos sistemas políticos nacionais. Segundo os tratados vigentes, o Parlamento Europeu representa os interesses dos povos europeus; a Comissão representaria o interesse comunitário; o Conselho de Ministros, o interesse dos Estados membros, e, o Tribunal de Justiça, o quarto lado do quadrado, funcionaria como garantidor da tutela da legitimidade comunitária, fixando limites à vontade dos Estados membros, com base nos Tratados. Não se pode falar, portanto, de separação clássica de poderes, mas de uma distribuição ponderada dos mesmos.

Na estrutura atualmente em vigor, a função executiva é partilhada pela Comissão Europeia e o Conselho. A Comissão é um corpo político supranacional eleito pelo Parlamento

Europeu após indicação do Conselho, mas os seus membros exercem as suas prerrogativas independentemente das vontades e interesses dos seus respectivos governos. O Conselho é um modelo clássico de corpo político intergovernamental composto por representantes dos Estados membros que defendem os interesses dos seus próprios governos. Embora estas duas instituições sejam denominadas de órgãos executivos, também desempenham funções legislativas. A Comissão detém um quase-monopólio do direito de iniciativa legislativa, o Conselho, por sua vez, possui amplos poderes de decisão: pode adotar regulamentos e diretivas, concluir acordos e tratados (que, no entanto, terão que ser negociados com a Comissão e Parlamento Europeu), retificar lacunas ou clarificar disposições nos tratados e partilhar competências orçamentais com o Parlamento Europeu. Este último, por sua vez, embora tenha como funções primordiais as legislativas e de controlo, desde o Tratado de Lisboa tem o poder de influenciar na composição da Comissão, uma vez que esta obrigatoriamente passa pelo seu crivo após as eleições europeias (MALAMUD, SOUSA 2005, p. 370; SILVEIRA, 2015, p. 24).

Realizadas estas considerações iniciais, o desenvolvimento deste artigo decorreu através de trabalho teórico, utilizando-se dos procedimentos de investigação de pesquisa documental e pesquisa bibliográfica, tendo como objetivo principal apontar um quadro comparativo das atuais estruturas institucionais dos dois blocos em estudo.

1. O arcabouço institucional do Mercosul

O Mercosul foi formalizado em 26 de março de 1991 através do “Tratado de Assunção”, assinado pelos presidentes dos quatro países fundadores: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Com a assinatura do Tratado de Assunção se encerraria a fase de estruturação do Mercosul e se iniciaria o processo de implementação das políticas de cunho integracionistas oriundas dos acordos assinados.

O artigo primeiro do Tratado de Assunção (1991, p. 2) evidenciava o objetivo final do bloco: 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:

23 a 27 de agosto de 2021

- a) A livre circulação de bens serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outra medida de efeito equivalente;
- b) 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;
- c) 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;
- d) O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração. (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991, p. 2).

Para o período de transição do MERCOSUL, que se estenderia até 31 de dezembro de 1994, o Tratado de Assunção estabeleceu apenas dois órgãos para sua administração e execução, o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo do Mercado Comum (GMC).

Segundo o artigo 10º do Tratado de Assunção, o CMC foi o órgão superior do Mercado Comum, correspondendo-lhe a condução política do mesmo e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a constituição definitiva do Mercado Comum.

O CMC se organizou integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e os Ministros de Economia, sendo que no mínimo uma vez por ano deveria também se reunir com os Chefes de Estado dos seus membros. Dado o intergovernalismo do Mercosul e a necessidade de consenso para uma série de decisões, o CMC é o principal órgão da estrutura mercosulina até os dias atuais. A presidência do Conselho se constituiu de forma rotativa a cada seis meses, segundo a ordem alfabética dos Estados membros, prática mantida na atualidade.

O GMC estava amparado no artigo 13º do Tratado de Assunção, estabelecendo-se como o órgão executivo do Mercado Comum, coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores. Sua formação inicial foi estabelecida com quatro integrantes titulares e quatro suplentes, representando cada qual um Estado membro e oriundos dos respectivos Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Economia (ou Fazenda, Indústria, Desenvolvimento, a depender da organização nacional) e Banco Central.

No seu artigo 24º o Tratado de Assunção estabeleceu outro órgão, sem poderes executivos e genericamente mencionado, que foi a Comissão Parlamentar Conjunta, similar

aquela estabelecida no anterior Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988 (somente entre Argentina e Brasil).

A estrutura do Mercosul segundo o Tratado de Assunção ficaria vigente até dezembro de 1994, quando, em encontro de cúpula seria firmado o Protocolo de Ouro Preto, documento que se integraria ao tratado constituidor do bloco.

O Protocolo de Ouro Preto, assinado em 1994, estabeleceu a estrutura institucional básica do Mercosul L e conferiu ao bloco personalidade jurídica de direito internacional. O Protocolo consagrou, também, a regra do consenso no processo decisório, listou as fontes jurídicas do Mercosul e instituiu o princípio da vigência simultânea das normas adotadas pelos três órgãos decisórios do Bloco: o Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior ao qual incumbe a condução política do processo de integração; o Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do Bloco; e a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), órgão técnico que vela pela aplicação dos instrumentos da política comercial comum (MERCOSUL, 2022).

Para além dos três órgãos mencionados no parágrafo anterior, o Protocolo de Ouro Preto estabeleceu ainda Comissão Parlamentar Conjunta (que já constava do Tratado de Assunção), e, duas novas estruturas: o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), e, a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM), perfazendo assim três estruturas de caráter decisório (CMC, GMC e CCM) e três estruturas de caráter de consultivo e/ou de suporte (CPC, FCES e SAM).

As atribuições do CMC e GCM foram ampliadas em relação ao Tratado de Assunção, contudo, sem mudar a essência de ambas como órgãos de caráter decisório superior e forte componente político, dada a presença de integrantes dos primeiro e segundo escalões dos governos.

A Comissão de Comércio do Mercosul – CMC foi instituída como o órgão encarregado de assistir o Grupo Mercado Comum, competindo velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intra-Mercosul e com terceiros países (PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1994, p. 3-4). Sua formação ficou estabelecida por quatro membros titulares e quatro membros suplentes por Estado membro e vinculados aos respectivos Ministérios das Relações Exteriores.

23 a 27 de agosto de 2021

Relativamente à Comissão Parlamentar Conjunta, o Protocolo de Ouro Preto (1994), tal qual o Tratado de Assunção, faz menção genérica sobre sua estrutura e funções, apontando que caberá a mesma acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados membros para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul L. Da mesma forma, coadjuvará na harmonização de legislações, tal como requerido pelo avanço do processo de integração. Quando necessário, o Conselho do Mercado Comum solicitará à Comissão Parlamentar Conjunta o exame de temas prioritários.

O Fórum Consultivo Econômico e Social foi estabelecido nos artigos 28º ao 30º.

Artigo 28 - O Foro Consultivo Econômico-Social é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais e será integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte.

Artigo 29 - O Foro Consultivo Econômico-Social terá função consultiva e manifestar-se-á mediante Recomendações ao Grupo Mercado Comum.

Artigo 30 - O Foro Consultivo Econômico-Social submeterá seu Regimento Interno ao Grupo Mercado Comum, para homologação. (PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1994, p. 11)

Por fim, a Secretaria Administrativa do MERCOSUL – SAM foi estabelecida como órgão de apoio operacional, tendo as responsabilidades de cunho burocrático e não político, tarefas que anteriormente estavam a cargo do GMC, que através do Protocolo de Ouro Preto adquiriu um caráter mais decisório e político do que operacional.

Tal qual o Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto reafirmava o caráter intergovernamental do Mercosul, não prevendo instâncias supranacionais ou a cessão definitiva de parte da soberania.

Ao passo que a Comissão Parlamentar Conjunta representava a institucionalização da vida parlamentar no Mercosul, a criação do Fórum Consultivo Econômico e Social representou a participação da sociedade civil organizada no bloco. É correto se afirmar que ambos os órgãos eram de caráter apenas consultivo e/ou propositivo, sem poder decisório, contudo, dado o histórico de prevalência dos poderes executivos desde o início do projeto de integração, é também correto afirmar que o Protocolo de Ouro Preto marcou um avanço na pluralidade institucional no bloco, promovendo espaços em que o protagonismo não estava mais vinculado aos executivos nacionais dos Estados membros.

Outra inovação colocada em prática após o Protocolo de Ouro Preto foi a instituição de uma Tarifa Externa Comum (TEC), bem como liberalização gradual das barreiras

tarifárias. (CARRANZA, 2011, p. 42). Através da TEC o bloco avançou no objetivo de estabelecer uma união aduaneira, contudo, a denominada “lista de exceções” - produtos não atingidos pela TEC era (e continua ainda sendo) relevante, tornando o bloco apenas uma união aduaneira “imperfeita”.

O “novo” Mercosul pós 2003 nasce como resultado de uma série de processos eleitorais da chamada “onda vermelha” ou “maré rosa” que levaria a eleição de governos de centro- esquerda ou esquerda não apenas nos países do Mercosul, mas por toda a América do Sul ao longo da primeira década e meia do século XX.

O período temporal de 2003 a 2016 é marcado por uma série de inovações de ordem institucionais no Mercosul, que visavam possibilitar a aplicação das novas políticas de integração nascidas da mudança do perfil político-ideológico dos seus Estados membros. O discurso presidencial de Lula da Silva, não foi mera retórica política, uma série de alterações institucionais se processaram em tal período (SILVEIRA, 2021, p. 225).

No ano de 2004 entra em funcionamento o Tribunal Permanente de Revisão, fruto do Protocolo de Olivos (2002). Também em 2004, cujo conceito foi emanado da Cúpula de Assunção em 2003, foi estabelecido o Fundo de Convergência Econômico do Mercosul – FOCEM. Ainda em 2004 aprovou-se a criação do MAC - Mecanismo de Adaptação Competitiva, Integração da Produção e Expansão Equilibrada do Comércio, que serviria de salvaguarda entre Argentina e Brasil para se evitar o cenário de disputa alfandegária entre ambos que decorreu no auge da crise de 1999-2001, o MAC seria o embrião do Programa de Integração Produtiva no Mercosul, que se estabeleceria no ano de 2008.

O Tribunal Permanente de Revisão foi regulamentado ainda no ano de 2002, mas efetivado somente na conjuntura política pós 2003, se estabelecendo como uma autoridade permanente destinada a garantir a correta interpretação, aplicação e cumprimento dos instrumentos fundamentais no processo integração em decisões arbitrárias. O TPR passou a funcionar plenamente a partir de janeiro de 2004. Para além a arbitragem, o TPR tem ainda a função de emitir Opiniões Consultivas (MERCOSUL, 2022).

O ano de 2004 marcaria também a expansão do Mercosul, através da instituição da categoria de Estado “associado”. Até então vigorava um sistema de estabelecimento de parcerias tarifárias com outros países membros da ALADI, e, nestas condições Bolívia e Chile já haviam formalizado tal parceria ao bloco no ano de 1996. Contudo, através da Decisão18/04 se instituiu a categoria de Estado “associado” aos países da ALADI que

manifestassem tal intenção, tendo levado neste mesmo ano ao ingresso de Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru ao quadro de países integrantes desta categoria (MERCOSUL, 2022).

O Parlamento do Mercosul seria institucionalizado entre os anos de 2005 e 2006, por meio da transformação da antiga Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) em Parlamento do Mercosul (Parlasul). Esta inovação institucional igualmente tem relação direta com o momento político vivenciado no bloco, buscando formas de legitimidade democrática e participação popular às suas instituições.

A fundação de órgãos fora do escopo econômico foi também uma tônica da primeira década do século XXI. Em 2007, foi estabelecido o Instituto Social do Mercosul - ISM, através da Decisão 03/07. A atual estrutura organizacional do Mercosul seria completada no ano de 2009, com a constituição do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos – IPPDH.

O ISM se constituiu como a instância técnica permanente de pesquisa no campo das políticas sociais e de implementação de linhas estratégicas deste campo, com o objetivo de contribuir para a consolidação da dimensão social como eixo central do processo de integração do Mercosul. Com a proposta de avançar no desenvolvimento da dimensão social, fortalecer o processo de integração, contribuir para a superação das assimetrias e promover o desenvolvimento humano abrangente, foi criada em 2008 a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL (CCMASM), do qual o ISM participa como instância técnica, a engloba as discussões de temas transversais de políticas sociais, que podem envolver áreas como saúde, educação, trabalho, cultura, entre outros (ISM, 2022).

O IPPDH se origina do entendimento emanado no Protocolo sobre o Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, de 2006, mas somente se materializaria três anos depois. Durante a III Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos e Chancelaria do MERCOSUL e Estados Associados (RAADH) em 2006, nasce a proposta de estabelecer um organismo regional de direitos humanos que trabalhe com base na identidade e no desenvolvimento dos países do bloco. Essa ideia se concretiza em 2009, com a criação do Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do MERCOSUL - IPPDH, através da Decisão do Conselho de Mercado Comum 14/09 (IPPDH, 2022).

A partir da virada da primeira para a segunda década do século XXI, contudo, o cenário econômico e geopolítico passa a se alterar, e, gradativamente a enfraquecer os

esforços integracionistas nas suas variadas frentes. Sob o aspecto econômico, o prolongamento da crise capitalista de 2008/2009, à qual a região havia superado relativa e rapidamente a contento, levou à diminuição das exportações da região a partir de 2011/2012, bem como à queda os preços das commodities no mercado mundial.

As alterações de ordem econômica logo teriam reflexos no cenário político interno da região. Depois do longo ciclo de vitórias da esquerda na década anterior, o direitista Sebastian Piñera seria eleito no Chile no 2010, interrompendo o ciclo de vitórias progressistas na região. Mesmo em países em que houve a continuidade dos partidos progressistas no poder, decorreram alterações em relação ao projeto mercosulista.

Um exemplo da estagnação institucional que se conforma no Mercosul no início dos anos 2010 foi a não realização das eleições diretas para os deputados do Parlamento do Mercosul conforme o cronograma original. O processo foi inúmeras vezes adiado, sendo que somente Argentina e Paraguai chegaram a realizar os pleitos.

A partir da posse de Maurício Macri na Argentina, e, em especial a partir do golpe que levou ao poder Michel Temer no Brasil (maio 2016) o processo de inovações institucionais do Mercosul tem seu fim. As eleições diretas para o Parlamento do Mercosul foram suspensas indefinidamente e a adesão definitiva da Bolívia bloqueada pelo Brasil. Note-se ainda que a partir do retorno do peronismo ao poder na Argentina (dezembro de 2019) se configura um impasse entre este país e o Brasil sobre o bloco, levando à uma relativa paralisia institucional desde então.

2. A estrutura institucional da União Europeia

Assinado em dezembro de 2007, o Tratado de Lisboa é o atual ordenamento jurídico da União Europeia. Sua assinatura foi precedida da fracassada tentativa de se criar um “Tratado Constituidor” ou a “Constituição da União Europeia”, como ficou popularmente conhecida. Após reveses em referendos na França e nos Países Baixos, os Estados membros optaram por um “Tratado Reformador”, que viria a se tornar o Tratado de Lisboa.

O Tratado de Lisboa foi assinado em cerimônia solene realizada no Mosteiro dos Jerônimos, em de 13 de dezembro de 2007, com entrada em vigor a partir de dezembro de 2009. Contudo, tal qual a tentativa de estabelecimento da constituição, este também foi alvo

de impasse político em alguns Estados membros durante a etapa de aprovação pelos parlamentos nacionais ou via referendo, conforme previsto em cada país. Mesmo em Estados membros onde a aprovação deveria se dar pela via parlamentar ocorreram sobressaltos. Na Alemanha, uma parcela da sociedade apresentou reclamação ao Tribunal Constitucional local, sob o argumento que o Tratado de Lisboa afrontava a constituição alemã, na República Checa verificou-se o mesmo cenário. Posteriormente, ambos Tribunais acabaram por declarar que o tratado não confrontava com as respectivas constituições e poderiam sim, ser objeto de análise e eventual aprovação por parte dos parlamentos.

A situação mais impactante, porém, ocorreu na Irlanda. Nessa nação o Tratado de Lisboa foi submetido à consulta popular e o resultado do referendo foi contrário à sua aprovação por aproximadamente 53% dos votantes.

Sob a sombra do impasse ocorrido poucos anos antes após a não aprovação da Constituição Europeia nos referendos da França e Países Baixos, o Conselho Europeu passou a buscar uma saída negociada que permitisse a realização de um novo referendo com maiores probabilidades de aprovação por parte dos cidadãos irlandeses. Desta feita, foram firmadas garantidas à Irlanda quanto a sua soberania fiscal, num momento em que a grave crise econômica do capitalismo já assolava diversos países na Europa e os Estados Unidos da América, e também quanto a composição da Comissão continuar a ser formada por um representante de cada Estado-membro (SILVEIRA, 2015, p. 24).

Nesse novo cenário, foi realizado um novo referendo em Irlanda, em outubro de 2009, que marcou a vitória do “sim” por de 67% dos votantes, tendo comparecido às urnas aproximadamente 59% dos eleitores aptos.

Relativamente à República Checa e ao Reino Unido, também foram necessárias negociações por parte do Conselho para que o Tratado de Lisboa fosse aprovado. Tais Estados, reclamavam a não aplicabilidade da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia como pré-requisito para a assinatura do tratado, o que de fato acabou por ocorrer e finalmente em 1º de dezembro de 2009 o Tratado de Lisboa entraria em vigor.

Relativamente aos poderes instituídos para os principais órgãos da União Europeia: Comissão Europeia, Conselho Europeu, Conselho da União Europeia e Parlamento Europeu, este último foi o que teve mais avanços em relação aos tratados anteriores.

Através do Tratado de Lisboa o Parlamento Europeu foi equiparado ao mesmo poder do Conselho Europeu em assuntos legislativos, exceção a temas relacionados a Política

Externa e de Segurança Comum. Também nos poderes orçamentais o Parlamento Europeu teve considerável acréscimo de influência, passando a estar em igualdade com o Conselho da União Europeia.

Enquanto instância de controlo político, o Parlamento Europeu vê acrescidos os seus poderes, quer em relação ao Conselho Europeu e ao Conselho, quer em relação à Comissão. No que respeita o Conselho Europeu – órgão competente para a definição das orientações e das prioridades políticas da União – este perde, com o Tratado de Lisboa, salvo na PESC, a possibilidade de influencia exclusiva das políticas concretas a adotar, pela razão de que a adoção de atos jurídicos passa agora a depender da co-decisão legislativa do Parlamento Europeu que poderá desempenhar um papel mais determinante no funcionamento estratégico da União (GRIGORAS, 2011, p. 48).

Como avaliação global e final das modificações introduzidas pelo Tratado de Lisboa no sistema orgânico e institucional da União, podemos, pois, dizer que elas permitiram alcançar, no essencial, três objetivos: dar maior eficácia e coerência ao processo de decisão; aprofundar a integração política; e aproximar ainda mais, também por esta via, a União em relação aos cidadãos europeus (QUADROS, 2010, p. 72).

O Tratado de Lisboa, seguindo em grande os normativos que o precederem, manteve o esqueleto institucional baseado na divisão tripartite de poderes (executivo, legislativo, judiciário) organizado em uma estrutura quadrangular. Sendo que o Parlamento Europeu representa os interesses dos povos europeus; a Comissão representa o interesse comunitário; o Conselho da União Europeia (também conhecido como Conselho de Ministros), o interesse dos Estados membros, atuando este dois últimos como órgãos executivos, e, por fim, o Tribunal de Justiça responsável pela aplicação das normativas vigentes.

Atualmente o quadro completo da União Europeia é composto por sete organismos e mais de trinta agências descentralizadas. Existem ainda mais vinte agências e organizações da União Europeia que desempenham funções jurídicas específicas e quatro serviços interinstitucionais que apoiam as instituições. Todos estes órgãos têm papéis específicos, desde o desenvolvimento da legislação e da elaboração de políticas da UE até à aplicação de políticas e ao trabalho em domínios especializados, como a saúde, a medicina, os transportes e o ambiente (UNIÃO EUROPEIA, 2022). As quatro principais instituições da UE, com as suas funções distintas, colaboram estreitamente para definir a agenda da UE e iniciar e coordenar o processo legislativo da UE.

Os quatro principais órgãos institucionais são os já mencionados Parlamento Europeu (sedes em Bruxelas, Estrasburgo e Luxemburgo), o Conselho da União Europeia (Bruxelas e Luxemburgo) e a Comissão Europeia (Bruxelas, Luxemburgo, representações em todos os países), para além do Conselho Europeu (Bruxelas). Estas instituições proporcionam coletivamente à União Europeia orientações políticas e desempenham diferentes papéis executivos e legislativos (UNIÃO EUROPEIA, 2022).

Há ainda outras três instituições de grande relevância política e burocrática, a saber: o Tribunal de Justiça da União Europeia (Luxemburgo), o Banco Central Europeu (Frankfurt) e o Tribunal de Contas Europeu (Luxemburgo).

Na generalidade, o Conselho Europeu não elabora legislação. O seu principal papel é determinar a direção política da União Europeia, uma vez que é formado pelos chefes de Estado ou de Governo dos Estados membros. Via de regra o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia elaboram as políticas e a legislação aplicáveis em todo o bloco.

O Parlamento Europeu representa os cidadãos dos países da União Europeia e é por eles eleito diretamente, sendo a única instituição que recolhe a legitimidade democrática no bloco, uma vez que integrantes são escolhidos diretamente pelas populações dos Estados membros. Toma decisões sobre as normativas europeias em conjunto com o Conselho da União Europeia. Tem ainda função de análise orçamentária e controlo político sobre demais órgãos da União Europeia, além de eleger o presidente da Comissão Europeia.

O Conselho da União Europeia representa os governos dos Estados membros da União Europeia. É composto pelos ministros nacionais de cada governo, que se reúnem de acordo com as temáticas de suas pastas para adotar legislação e coordenar políticas comuns.

A Comissão Europeia representa os interesses comuns da União Europeia e é o principal órgão executivo do bloco. Utiliza o seu denominado “direito de iniciativa” para apresentar propostas de nova legislação, que são analisadas e adotadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da União Europeia. Além disso, gere as políticas da União Europeia, com exceção da Política Externa e de Segurança Comum (que é conduzida pelo Alto Representante para a PESC, Vice-Presidente da Comissão Europeia) e o orçamento da União Europeia, e assegura que os países apliquem corretamente as normativas do bloco.

O Conselho Europeu é formado pelos Chefes de Estado ou de Governo dos países da União Europeia e tem como função primeira definir a orientação política geral e as

prioridades da União Europeia. O Conselho Europeu é presidido por um presidente eleito por um mandato de dois anos e meio, renovável uma vez. Não adota legislação, exceto no que se refere a eventuais alterações ao Tratado da União Europeia.

O trabalho destas quatro principais instituições da UE, que abrange as tarefas legislativas e executivas da UE, é complementado pelo trabalho de outras três instituições da União Europeia: o Tribunal de Justiça da União Europeia, o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas Europeu. Estas três instituições são responsáveis pela gestão dos aspetos de auditoria judicial, financeira e externa da União Europeia (UNIÃO EUROPEIA, 2022).

O Tribunal de Justiça da União Europeia assegura a observância do direito da União Europeia e a correta interpretação e aplicação dos Tratados: fiscaliza a legalidade dos atos das instituições comunitárias, assegura que os Estados membros cumpram as obrigações que lhes incumbem por força dos Tratados e interpreta o direito da União Europeia a pedido dos tribunais nacionais.

O Banco Central Europeu e o Sistema Europeu de Bancos Centrais são responsáveis por manter os preços estáveis na área do euro. São também responsáveis pela política monetária e cambial na área do euro e apoiam as políticas económicas da União Europeia.

Por fim, o Tribunal de Contas Europeu tem a função de contribuir para melhorar a gestão financeira da União Europeia e promover a responsabilização e a transparência, e atua como guardião independente dos demais órgãos do bloco.

Para além das instituições, existem vários organismos que desempenham papéis especializados para ajudar a União Europeia a desempenhar as suas funções. Alguns órgãos têm por missão aconselhar as instituições (Comitê Económico e Social Europeu, Comitê das Regiões Europeu); outros asseguram que as instituições cumprem as regras e procedimentos da União Europeia (Provedor de Justiça Europeu, Autoridade Europeia para a Proteção de Dados). O Serviço Europeu para a Ação Externa é um organismo de política externa que apoia a União Europeia em matéria de assuntos externos (UNIÃO EUROPEIA, 2022).

De acordo com os regramento vigente da União Europeia (2022), pode-se sintetizar as funções de tais organismos da seguinte forma:

- Serviço Europeu para a Ação Externa: é o serviço diplomático da União Europeia. Ajuda o Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança/Vice-Presidente da Comissão a executar a política externa e de

23 a 27 de agosto de 2021

segurança comum da UE e assegura a coerência e a coordenação da ação externa da UE. Está presente na rede de delegações da UE em todo o mundo;

- Comitê Econômico e Social Europeu: representa uma variedade de partes interessadas da sociedade civil de toda a Europa, incluindo empregadores, trabalhadores e representantes de outras organizações sociais, profissionais, econômicas e culturais. O Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia consultam o CESE quando tomam decisões sobre questões políticas da sua competência;
- Comitê das Regiões Europeu: representa os órgãos de poder local e regional. O Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia consultam o CESE sobre questões pertinentes para as autoridades locais e regionais;
- Banco Europeu de Investimento: é a instituição de financiamento da União Europeia. Centra as suas atividades no clima e no ambiente, no desenvolvimento, na inovação e nas competências, nas pequenas e médias empresas, nas infraestruturas e na coesão;
- Provedor de Justiça Europeu: é um organismo independente e imparcial que responsabiliza as instituições e agências da UE e promove a boa administração. O Provedor de Justiça ajuda as pessoas, as empresas e as organizações que enfrentam problemas com a UE, investigando queixas por má administração e analisando proativamente questões sistêmicas mais vastas;
- Autoridade Europeia para a Proteção de Dados: garante que todas as instituições e organismos da UE respeitam o direito à privacidade dos cidadãos quando processam os seus dados pessoais;
- Comitê Europeu para a Proteção de Dados: é um organismo independente que assegura a aplicação coerente das regras de proteção de dados em toda a UE e promove a cooperação entre as autoridades nacionais de proteção de dados na UE.

Para além de tais organismos, o quadro institucional da União Europeia se completa com os Serviços Interinstitucionais, as Agências Descentralizadas, as Agências de Execução e por fim as Agências e organismos da Euratom.

Os Serviços Interinstitucionais têm a função de suporte ao trabalho das instituições da UE, bem como das suas agências e organismos, cada qual com competências específicas na sua área de atuação.

As Agencias Descentralizadas, que atualmente são trinta diferentes unidades, são criadas por um período indeterminado e tem como função auxiliar na implementação das políticas da União Europeia nos Estados membros.

As Agencias de Execução atualmente são seis unidade, tem uma função estabelecida por uma prazo determinado para gerir tarefas específicas associadas aos programas do bloco.

E, por, fim, as Agencias e organismos da Euratom foram estabelecidas para apoiar os objetivos do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM) cujos objetivos são os seguintes: coordenar os programas nacionais de investigação nuclear para fins pacíficos; disponibilizar conhecimento, infraestruturas e financiamento para a energia nuclear; assegurar um aprovisionamento suficiente e seguro em energia nuclear (UNIÃO EUROPEIA, 2022).

Considerações finais

Demonstrou-se que o Mercosul é uma iniciativa de integração regional ainda recente e com múltiplos desafios a serem superados. A partir do início do século XXI constatou-se um processo de reformulação gradativo que levou ao denominado “novo” Mercosul, com a formatação de um novo arcabouço institucional.

Dentro desse processo de implantação de inovações institucionais no bloco, é importante pontuar que decorreu a inclusão de objetivos e atores sociais no projeto integracionista, acompanhada por uma reforma do modelo de integração comercial intra e extrabloco, revendo, ainda que modesta e parcialmente, o caráter essencialmente neoliberal praticado no período anterior.

Percebeu-se que o período entre 2003 e 2009 foi prolífero nas inovações mercosulinas, com a entrada em funcionamento o Tribunal Permanente de Revisão, do Fundo de Convergência Econômico do Mercosul (FOCEM) e do Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), todos no ano de 2004. O Parlamento do Mercosul foi criado entre os anos de 2005 e 2006; em 2007, foi estabelecido o Instituto Social do Mercosul (ISM); em

2008 o Programa de Integração Produtiva no Mercosul; e, por fim, em 2009 decorreu a constituição do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos – IPPDH.

A partir da segunda década do século XXI constatou-se que as crises econômicas e políticas internas nos Estados do Mercosul passaram a refletir no bloco. As alterações institucionais desse período se restringem a entrada de novos Estados, tanto na condição de membro ou associado, e na estagnação dos avanços decorridos nos anos anteriores, embora ainda sem os retrocessos que se processariam a partir de 2016.

A partir da eleição de Mauricio Macri na Argentina (outubro de 2015) e do golpe no Brasil (maio de 2016) evidenciou-se que o ciclo de inovações institucionais do Mercosul iniciado em 2003 havia se esgotado.

A União Europeia, por outro lado, é o modelo mais aprofundado de integração regional, em fase que combina a ação intergovernamental com a supranacionalidade e legitimidade democrática, com o direito comunitário se prevalecendo sobre o direito nacional em várias matérias. É, de fato e de direito, uma união econômica e política, com um mercado comum e grande parte dos seus integrantes partilhando o mesmo sistema monetário (Euro).

O arcabouço institucional da União Europeia é robusto, contando com sete instituições que são o eixo da sua organização, para além de dezenas de outros órgãos de suporte executivo ou assessoramento. Sua organização busca um equilíbrio entre o intergovernamentalismo e supranacionalismo, com as quatro principais instituições atuando nessa lógica, a Comissão Europeia como principal ator executivo, o Parlamento Europeu como braço legislativo, e Conselho da União Europeia também como executor de políticas nos Estados membros e o Conselho Europeu como órgão estruturante.

Diante da pesquisa realizada, uma evidente limitação posta é relativa dificuldade na realização de uma análise comparativa simétrica entre os dois blocos. Para além da diferenciação dos estágios de aprofundamento da integração dos blocos há outros fatores importantes que os afastam: a tradição presidencialista dos países do Mercosul em oposição à tradição parlamentarista dos países europeus; a formação e tamanho espacial dos blocos e seus Estados membros; questões históricas, de multiculturalidade e multilinguismo (mais complexas no bloco europeu); os diferentes níveis de desenvolvimento econômico e social inter e intrablocos; e, por fim, existência da supranacionalidade no bloco europeu em oposição ao evidente intergovernamentalismo mercosulino.

Referências bibliográficas

DRUMMOND, Maria Claudia. *A democracia desconstruída : o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração*. Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. 415p. – (Coleção de Teses, Dissertações e Monografias de Servidores do Senado Federal).

GARDINI, Gian Luca. “*Sur-realismo*” o “*surrealism*”? *20 años del Mercosur*. In *El Mercosur y las complejidades de la integración regional* / edición a cargo de José Briceño Ruiz. - 1a ed. - Buenos Aires : Teseo, 2011.

GRIGORAS, A. *O papel do Parlamento Europeu na construção europeia antes e após o Tratado de Lisboa*. 2011. 169 f. Dissertação (Mestrado em Estudos sobre a Europa) - Universidade do Porto, Porto, 2011.

INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS HUMANOS DO MERCOSUL. Buenos Aires. Disponível em <<https://www.ippdh.mercosur.int/?lang=pt-br>> . Consulta em 2 ago. 2022.

INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. Assunção. Disponível em <http://www.ismercosur.org/pt/home/> . Consulta em 2 ago. 2022.

MALAMUD, Andrés; SOUSA, Luís de. *Parlamentos Supranacionais na Europa e na América Latina: Entre o Fortalecimento e a Irrelevância*. Contexto Internacional, v. 27, n. 2, 2005.

MERCOSUL. *Organograma*. Assunção. Disponível em <https://www.mercosur.int/quienes-somos/organigrama-mercosur/> . Consulta em 30 jul. 2022.

PROTOCOLO DE OURO PRETO (1994) Ouro Preto. Disponível em <<https://www.mercosur.int/pt-br/documento/cmc-1994-protocolo-ouro-preto>> . Consulta em 20 jul. 2022.

QUADROS, F. de. *O tratado de Lisboa*. In: QUADROS, F. de (org.). *Jornadas sobre o Tratado de Lisboa*. Lisboa: Edições Almedina SA, 2010.

SILVEIRA, Rafael Bernardo. *O Parlamento Europeu: História, Estrutura Política e Competências*. Lisboa: 2015. Universidade Aberta. Dissertação de mestrado.

SILVEIRA, Rafael Bernardo. *Parlamento do Mercosul: gênese, avanços e recuos e a influência na superestrutura do Mercosul*. Florianópolis. Universidade Federal de Santa Catarina. Tese de doutorado.

TRATADO DE ASSUNÇÃO (1991). Assunção. Disponível em <<https://www.gov.br/antag/pt-br/assuntos/atuacao-internacional/Tratadodeassuno.pdf>> . Consulta em 2 ago. 2022.

TRATADO DE PARIS (1951) Paris. Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=PT>>. Consulta em 2 ago. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Instituições e organismos. Bruxelas. Disponível em <https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies_pt> . Consulta em 31 jul. 2022.

BREVES NOTAS SOBRE A AVALIAÇÃO DE IMPACTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFESA E SEGURANÇA NACIONAL

Thays Felipe David de Oliveira¹⁰³

Renato Victor Lira Brito¹⁰⁴

Resumo: Qual a importância de avaliar o impacto das políticas públicas no Brasil? O presente artigo busca responder a essa questão com enfoque no campo da defesa nacional. Quando se considera a política pública como um ciclo, a avaliação é a etapa que encerra o ciclo, sendo esta, fundamental para debater sobre a relação existente entre eficiência, avaliação e responsabilização. Dessa maneira, o objetivo do presente artigo é demonstrar a importância da avaliação de impacto das políticas públicas como um todo, mas também em áreas específicas como a defesa e segurança nacional. Para tanto, realizamos um levantamento documental e escrutinamos a produção teórica sobre o tema sob a égide do *process tracing*. Nesse sentido, esta é uma pesquisa de estudo de caso único. Dessa forma, observamos que o propósito da avaliação é determinar a pertinência e o alcance dos objetivos, eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento. Ademais, a avaliação proporciona uma informação que pode ser útil para incorporar à experiência adquirida no processo da tomada de decisão. Portanto, a avaliação na área de defesa e segurança nacional tem um papel central no ciclo das políticas, já que denota como se pode compreender quais políticas funcionam e quais os gargalos que devem ser considerados na formulação e implementação de políticas públicas no setor.

Palavras-chave: Avaliação de Impacto. Políticas Públicas. Defesa Nacional.

Introdução

Atualmente, o Estado vem passando por diversas transformações de cunho administrativo que abordam questões de redefinição de estruturas, comparecimento de novos atores nas ações públicas, reformulação e inovação de processos e de instrumentos de gestão. É nessa perspectiva que a avaliação de políticas públicas começou a ter destaque no âmbito institucional.

¹⁰³ Doutoranda em Ciência Política - Universidade Federal de Pernambuco, Mestra em Antropologia - Universidade Federal da Paraíba e Bacharela em Relações Internacionais - Universidade Estadual da Paraíba. E-mail: thaysfelipe@gmail.com

¹⁰⁴ Doutorando em ciência política – Universidade Federal de Pernambuco, Mestre em ciência política – Universidade Federal de Pernambuco, especialista em ciência de dados – Centro Universitário Leonardo da Vinci e Bacharel em ciência política – Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: renato.lirabrito@ufpe.br

É válido salientar que a definição de políticas públicas preconizada no presente artigo é aquela que as considera como uma forma contemporânea do exercício do poder público e é considerado fruto da interação entre o Estado e a Sociedade (FRONZA; NOGUEIRA, 2015).

Conseqüentemente, tais políticas são compostas por estágios que possuem características específicas e que ao final torna-se um ciclo. Lasswell (1971) dividiu a política pública em sete estágios que são : i) informação ; ii) promoção; iii) prescrição; iv) invocação; v) aplicação ; vi) término ; vii) avaliação. Conseqüentemente, o presente artigo abordará apenas esta última, ou seja, a avaliação.

A avaliação preocupa-se com o alcance dos objetivos , resultados e procedimentos que foram adotados no perdurar da implementação dos planos, programas e projetos, mas, tendo sempre como referência o que foi proposto e executado, até o momento da avaliação. Nesse contexto, o objetivo desse trabalho é realizar breves notas sobre a avaliação de impacto das políticas públicas.

1. Estado e políticas públicas

Conceituar Estado é uma tarefa que demonstra a complexidade do termo em semelhança da complexidade nas diversas formas de organização social ao redor do mundo e ao longo dos tempos. Sociedades constroem sistemas de valores segundo as crenças de seus integrantes e estabelecem conjuntos de regras para o controle dos direitos e deveres do grupo. Dallari (2001) afirma que

A par disso toda conceituação pode dar a impressão de redução formalista, mas a palavra Estado tem sido usada com tão variados sentidos que sem um conceito esclarecedor não se fica sabendo em que sentido ela está sendo usada. (DALLARI, 2001, pg.115)

Para contextualizarmos Estado e correlacionarmos com política de governo e políticas públicas, a conceituação de Matias-Pereira (2008) colabora para a compreensão do termo em sua faceta política e institucional. O autor afirma que o estado pode ser compreendido:

23 a 27 de agosto de 2021

(a) como uma relação social de dominação; (b) e um conjunto de organizações com autoridade para tomar decisões que atinjam todos os indivíduos de uma coletividade. (MATIAS-PEREIRA, 2008, pg. 31)

O Estado necessita constituir uma organização mínima para estabelecer sua autoridade perante a coletividade e seus conflitos. Essa organização se dá pela constituição de instituições que irão controlar os diferentes interesses da sociedade. O Brasil passou pelos períodos de colônia vinculada a Portugal, pelo período imperial até se consolidar como uma República. Na contemporaneidade, o Estado Brasileiro, sendo uma República Democrática, estabelece seus poderes entre o Legislativo, o Judiciário e o Executivo; conta ainda com as forças militares e os governos estaduais e municipais.

Sobre “*política*”, Segundo Secchi (2012), o termo pode apresentar duas acepções na Língua Portuguesa, comprometendo seu entendimento e, conseqüentemente, seu planejamento, execução e avaliação. O primeiro sentido do termo “*política*” remete ao termo *politics*, que pode ser compreendida como “a atividade humana ligada à obtenção e manutenção de recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem” (BOBBIO, 2002, apud SECCHI, 2012, p.13). A visão de Bobbio sobre “*política*” traz a compreensão de jogo, de disputa por poder que está disseminado no juízo comum e inibe o aprendizado sobre uma visão mais técnica do termo.

No que diz respeito a segunda acepção da palavra, a expressão estrangeira que conceitua política vem do termo inglês *policy*, que evidencia uma concepção funcional, mais inclinada a tomadas de decisões e execução de ações práticas (SECCHI, 2012, p.13). Logo, a conceituação de política pública a partir do termo *policy*, significa “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2012, p.15). O termo *policy* apresenta um padrão conceitual orientado a ação, inclinado ao planejamento e execução de ações de condução e ajustamento públicos.

Edgard Morin, em seu texto “Os sete saberes necessários à educação do futuro” (2001), cunha o termo “*antropoética*” para demonstrar a importância de educar o indivíduo para as responsabilidades pessoais e sociais. Considerando o conceito apresentado por Morin, pode-se compreender que políticas públicas são, portanto, a construção de ações que busquem a resolução de conflitos e a promoção de equilíbrio e bem-estar coletivo para determinado grupo social.

As políticas públicas surgem para responder com celeridade as demandas da sociedade que aparecem a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. Com a intensificação das relações comerciais entre países e a aceleração das transformações mundiais, o modelo de administração baseada na legislação e no planejamento de longo prazo que eram utilizados nos anos entre 1950 e 1960 já não respondiam com a celeridade necessária as demandas da sociedade. Emerge, a partir da crise nos anos de 1970, o entendimento de que o estado precisaria de maior agilidade para responder aos desafios impostos. É criada então a Teoria das Políticas Públicas. Saravia (2006) define a Teoria das Políticas Públicas como:

Tratam-se de um fluxo de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar a realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas modificações e reações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considera-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos atores que participam do processo decisório. (SARAVIA, 2006, p. 28)

Ainda segundo o autor, a Teoria das Políticas Públicas pode ser vista de uma forma mais operacional, como a definição de objetivos e estratégias, preventivas ou corretivas, que visam manter ou modificar a realidade de setores da vida social. Dessa forma as políticas públicas podem ser consideradas como mais flexíveis em relação ao legalismo estabelecido para o programa de Estado, possibilitando a Administração Pública o atendimento das necessidades sociais e econômicas sem o engessamento dos processos legais, permitindo adequações frente às mudanças.

Em relação as políticas públicas é um campo das Ciências Humanas que analisa o governo através de questões públicas. Mas, que também pode ser considerada uma análise das ações governamentais que irão produzir efeitos específicos. Podemos então definir de forma simplória tais políticas como o conjunto de deliberações e atos do governo para sanar problemas que em um determinado momento os cidadãos e o próprio governo de uma comunidade política entendem como prioritários ou de interesse público.

As políticas públicas é um campo das Ciências Humanas que analisa o governo através de questões públicas. Mas, que também pode ser considerada uma análise das ações governamentais que irão produzir efeitos específicos. Podemos então definir de forma simplória tais políticas como o conjunto de deliberações e atos do governo para sanar

23 a 27 de agosto de 2021

problemas que em um determinado momento os cidadãos e o próprio governo de uma comunidade política entendem como prioritários ou de interesse público.

Sendo assim, quem determina tais políticas é o governo. Vale salientar que, o governo liberal econômico é terminantemente contra as políticas públicas de cunho social, pois é a favor da não intervenção governamental no mercado. Contudo, essas foram destaque no Brasil a partir da Constituição de 1988. As políticas públicas podem ser um conjunto de planos, programas, por exemplo. Para poder alcançar uma melhoria de vida para a população, os governos desenvolvem uma série de ações em diferentes áreas. Uma definição simplória afirma que, “[...] Políticas públicas são um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não), de problemas da sociedade [...]” (Lopes e Amaral, 2008, p.5)

Desta forma, as políticas públicas elas são divididas em quatro formatos, segundo Souza (2006, p. 28) que são:

O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente.

Assim, as políticas públicas são extremamente importantes para a sociedade. Uma vez que o intuito da mesma é trazer algum tipo de benefício para a população. De forma geral, para se analisar os Direitos Humanos e políticas públicas é necessário entender a princípio como tais assuntos se tornaram de suma importância nas discussões atuais. Porque a necessidade de se analisar políticas públicas vem aparecendo de acordo com o passar do tempo a partir do momento em que se busca a concretização de tais direitos, especificamente os direitos sociais.

Para se chegar aos direitos sociais, os Direitos Humanos percorreram um longo caminho no decorrer da sua história. De acordo com Bucci (2001), a primeira geração de

Direitos Humanos, que são os direitos individuais, que é a garantia dos direitos de liberdade. Isto é, são os direitos civis e políticos inerentes ao homem e oponíveis ao Estado.

Nessa geração incluem-se o direito à vida, segurança, justiça, voto, expressão, crença, locomoção, entre outros. A segunda geração surge após a 2ª Guerra Mundial, com o surgimento do Estado Social, que são os direitos econômicos, sociais e culturais que devem ser prestados pelo Estado através de uma justiça distributiva. Esta geração assegura o direito à saúde, trabalho, educação, lazer, etc.

Os direitos da terceira geração ou de fraternidade são os direitos coletivos, que estão voltados a humanidade como um todo. Ou seja, são os direitos que não se destinam a proteção dos interesses de um indivíduo apenas, mas de um grupo. Nesta última geração, é assegurado o direito à paz, ao meio ambiente, a comunicação, entre outros. A partir desse momento surge novas gerações, contudo, neste projeto cabe apenas discutir os direitos de segunda geração, pois, é o que garante a princípio os direitos sociais.

Em relação as políticas públicas é um campo das Ciências Humanas que analisa o governo através de questões públicas. Mas, que também pode ser considerada uma análise das ações governamentais que irão produzir efeitos específicos. Podemos então definir de forma simplória tais políticas como o conjunto de deliberações e atos do governo para sanar problemas que em um determinado momento os cidadãos e o próprio governo de uma comunidade política entendem como prioritários ou de interesse público.

As políticas públicas é um campo das Ciências Humanas que analisa o governo através de questões públicas. Mas, que também pode ser considerada uma análise das ações governamentais que irão produzir efeitos específicos. Podemos então definir de forma simplória tais políticas como o conjunto de deliberações e atos do governo para sanar problemas que em um determinado momento os cidadãos e o próprio governo de uma comunidade política entendem como prioritários ou de interesse público.

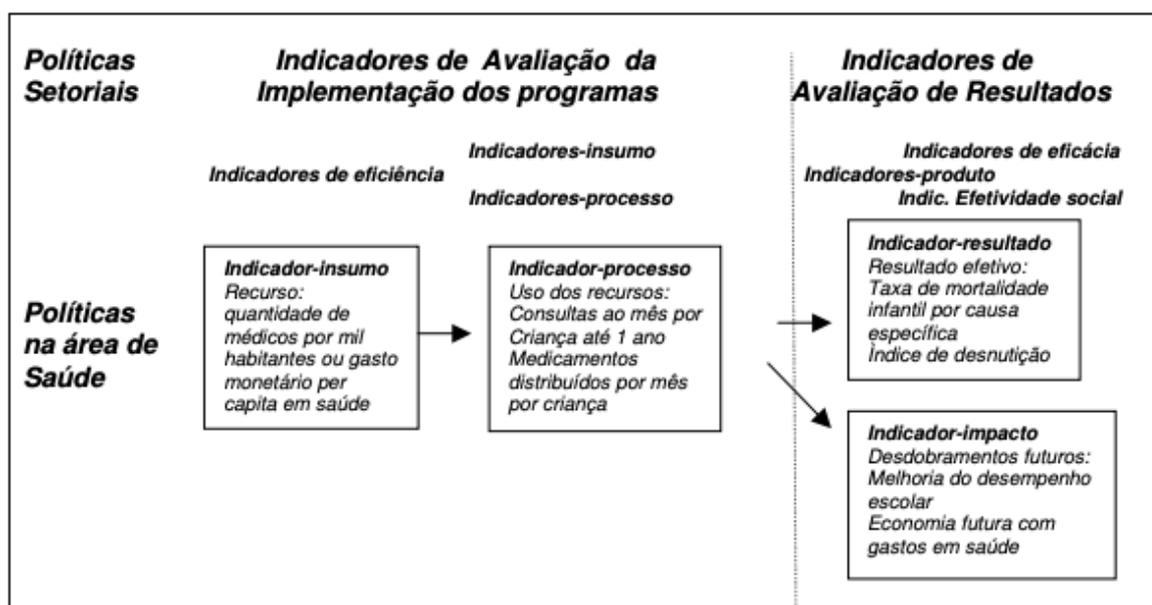
Uma das principais características de uma boa política pública é a transparência. Política sólida é claramente comunicada aos constituintes; que problema está sendo resolvido? Que evidência está sendo usada para comprovar a existência do problema? Quais critérios estão sendo utilizados? Quais são os resultados prováveis? Quais são as compensações? Uma boa política pública aborda essas questões com uma análise concreta e clara.

Uma indicação de que a política pública é boa para uma política é a consistência no tempo e no espaço. Uma boa política pública é eficaz em várias situações e produz

consistentemente bons resultados para os cidadãos. A educação pública é um dos exemplos mais marcantes de boas políticas públicas. Atualmente, existem mais pessoas instruídas no mundo do que em qualquer ponto anterior da história devido a políticas públicas eficazes (BOSCHETI, s/d).

Assim, os indicadores de Avaliação de implementação dos programas podem ser visto na figura abaixo:

Figura 1– Indicadores de Avaliação da Implementação dos programas



Política pública é o termo preferido que descreve e elucida regras de boa governança. As políticas públicas são essencialmente barômetros que descrevem e implementam o que poderia ser chamado de "regras da estrada" para a maneira pela qual o governo gerencia os negócios do público. As fontes de políticas públicas emanam do corpo político, do Estado ou do Governo, que é o ator principal na formulação e implementação do que é conhecido como 'políticas públicas'. Implícito na noção de política pública está o poder do governo de agir, afirmativamente, precisamos avançar com um plano de ação e os meios para realizá-lo, ou negativamente, restringindo ou proibindo outros de se envolverem em particular. tipos de comportamento (JANUZZI, 2001)

Assim, é válido salientar que

substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou

23 a 27 de agosto de 2021

programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. Os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e permitem aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais. Para a pesquisa acadêmica, o indicador social é, pois, o elo de ligação entre os modelos explicativos da Teoria Social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados. Em uma perspectiva programática, o indicador social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas (JANUZZI, 2001, p.3).

Portanto, podemos dizer que a política pública exige que os seguintes elementos sociais e políticos sejam efetivos:

(i) Instituições governamentais capazes de exercer sua vontade sobre o corpo político para fins específicos. Isso geralmente significa uma instituição pública que possui poder coercitivo para articular e fazer cumprir a vontade do soberano;

(ii) Uma fonte de poder em que o Governo confia para afirmar sua autoridade, derivada de uma variedade de maneiras pelas quais o corpo político se define e se diferencia dos outros, criando e dando deferência a uma forma de governo que o corpo a política aceitará mais ou menos de boa vontade ou obedecerá afirmativamente, porque o governo detém um poder coercitivo que pode e punirá a desobediência e a não conformidade. Uma grande quantidade de papel e tinta foi consumida por filósofos políticos na explicação de como o poder coercitivo do governo deve ser usado para o benefício de todos. A título de exemplo, no século XVII, o filósofo político Thomas Hobbes escreveu um livro intitulado "O Leviatã", em que Hobbes postulou que, sem governo, os homens viveriam no que Hobbes descreveu como "um estado da natureza, com a humanidade continuamente vivendo em guerra um com o outro, e que sob tais condições, a vida para todos seria necessariamente, como ele disse, "solitária, pobre, desagradável, brutal e curta". Nessas condições, o soberano receberá poder absoluto por seus súditos com a expectativa de que o soberano usasse esse poder para tornar possível a vida civilizada, independentemente de quão injusto ou arbitrário o exercício do poder tirânico do soberano se provasse na prática.

(iii) A política pública, portanto, incorpora os atos do soberano ao exercer a força coercitiva do governo. Isso geralmente é feito através da delegação de poder àqueles que mantêm sua lealdade ao soberano, para articular e fazer cumprir a vontade do soberano. Para

fazer isso, várias coisas devem acontecer que assegurem que essas delegações de poder coercitivo a funcionários subordinados não sejam mal utilizadas ou inapropriadas ou pervertidas para uso particular dessas autoridades. Tanto quanto ao próprio soberano, aqueles que controlam as alavancas do poder no exercício do poder do Estado, e aqueles a quem designam para administrar assuntos particulares sob a autoridade do Estado soberano, a questão é se a pirâmide hierárquica em que o Estado se torna incorpora noções humanas de legitimidade política e justiça humana.

(iv) A legitimidade política pode ser vista como uma estrutura hierárquica, começando com noções fundamentais de onde vem o direito de exercer poder político. Nas culturas pré-modernas, acreditava-se comumente que o direito de governar era divinamente concedido a reis e imperadores, ou sumos sacerdotes. Atualmente, procuramos instituições políticas, incluindo os documentos fundadores que um órgão político adota como credo, incluindo a alocação de direitos, obrigações, propósitos, poderes e limitações sobre os mesmos.

(v) Além da Constituição e de seu comando, temos poderes exercidos pelos três ramos do governo, a saber: o Poder Legislativo, que tem o poder de elaborar estatutos que abordem as funções específicas que o Governo deve assumir para ser eficaz ; o Poder Executivo do governo, neste caso, o Presidente e aqueles a quem ele designar para administrar os assuntos do Governo, para aplicar e fazer cumprir as leis que o Poder Legislativo promulgou; e o Poder Judiciário, cujo trabalho é interpretar como essas promessas legislativas, conforme administradas pelo Poder Executivo, devem ser eficientemente e conclusivamente consideradas como exercícios legítimos do poder governamental e comportar-se com justiça fundamental.

Sendo assim, quem determina tais políticas é o governo. Vale salientar que, o governo liberal econômico é terminantemente contra as políticas públicas de cunho social, pois é a favor da não intervenção governamental no mercado. Contudo, essas foram destaque no Brasil a partir da Constituição de 1988. As políticas públicas podem ser um conjunto de planos, programas, por exemplo. Para poder alcançar uma melhoria de vida para a população, os governos desenvolvem uma série de ações em diferentes áreas. Uma definição simplória afirma que, “[...] Políticas públicas são um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não), de problemas da sociedade [...]” (Lopes e Amaral, 2008, p.5)

Uma maneira de melhorar o impacto de sua pesquisa científica é engajar-se na política. Isso pode criar oportunidades para você e sua pesquisa. Os principais desafios são

saber quando e como comunicar eficazmente os resultados científicos às políticas. Se o tempo ou método de comunicação errado for escolhido, os resultados têm menos probabilidade de serem incorporados ao processo de política.

O ciclo da política é um processo idealizado que explica como a política deve ser elaborada, implementada e avaliada. Ele serve mais como um guia instrutivo para aqueles que são novos em políticas do que como um processo prático estritamente definido, mas muitas organizações têm como objetivo completar as políticas usando o ciclo de políticas como um modelo ideal.

O ciclo de políticas é composto de aproximadamente seis estágios e a ciência pode ser incorporada em cada etapa. Descrevemos a seguir como a ciência apóia esses diferentes estágios.

Souza (2006, p. 29) descreve que “o ciclo da política pública temos os seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação”.

O campo das políticas públicas é muito extenso, e por causa disso a definição acaba assumindo diversas concepções que podem variar com o contexto das áreas e setores a que se refere. Conforme Matias – Pereira (2010), as políticas públicas é a soma das atividades dos governos e que influenciam diretamente na vida da população. Enquanto que para Boneti (2003), a política pública pode ser considerada como uma ação que nasce com a intenção de intervenção pública em uma realidade social.

As políticas públicas existem para tentar modificar as condições vigentes na sociedade que são consideradas negativas. Em seguida, é esperado que o governo intervenha e que apresente os resultados. Mas, para verificar se esses resultados de fato aconteceram, é necessário avaliar (BATISTA; DOMINGOS, 2017).

Para a análise das políticas públicas, o presente projeto utilizará o ciclo vital das políticas públicas. Que segundo Vianna (1996), articula as várias fases ou etapas, que são: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, formulação, implementação e avaliação. A partir dessa análise desse ciclo, é possível que seja compreendido as diversas etapas das políticas públicas, evidenciando ainda, se existe condicionantes específicos para cada etapa. Portanto, não é possível pensar a política pública como algo genérico, considerando apenas os formuladores ou seus destinatários.

2. Avaliação de políticas públicas

A avaliação de políticas públicas é utilizada desde o início do século XX nos países anglo-saxões. Inicialmente, era utilizado em: testes, descrições, métodos experimentais e técnicas de análise quantitativas. Com o intuito de apreender a eficácia de variáveis de impacto a partir de amostras de beneficiários e de não beneficiários de programas governamentais (TINÔCO; SOUZA; OLIVEIRA, 2011).

No Brasil, a utilização dos métodos de avaliação das políticas públicas teve o seu início por volta da década de 70, entretanto, teve uma maior ênfase nos anos 80 e 90. Pois, tinha como base a ótica gerencialista que visava classificar, fragmentar e tipificar os processos avaliativos com o intuito de reduzir o papel estatal e ,consequentemente, buscar uma maior eficiência e eficácia (FARIA, 2005).

Nesse contexto, a avaliação de políticas públicas é vista, como a ação de aferir se o objetivo predefinido, apresentaram os resultados e obtiveram os impactos esperados (ARRETCHÉ, 1998) . Ou seja, é tida como um instrumento de gestão que tem como escopo subsidiar as decisões no que tange a sua continuidade, aperfeiçoamento necessário e até mesmo a responsabilização dos agentes. Podendo ser considerada também como um instrumento de *accountability* que tem como finalidade informar os sujeitos e à sociedade sobre o seu desempenho e impactos.

A partir dos anos 90 com a reforma da gestão pública passou a exigir a aplicação de instrumentos de avaliação tendo como base a ótica produtivista que guia a sociedade atual. No Brasil, a avaliação tem sido amplamente utilizada como uma prática sistemática por agencias nacionais e internacionais. O principal setor que tem apresentado avanço desde a implementação da avaliação é o da educação (TINÔCO; SOUZA; OLIVEIRA, 2011).

Em relação ao tipo de avaliação, esta pode ser situada no tempo, logo, pode ser *ex-ante* ou *ex-post*. O primeiro tipo de avaliação citado, é prospectiva e é considerado como um instrumento de assistência no processo de decisão. Uma vez que, auxilia os governantes a decidir em relação aos investimentos com alto valor, por exemplo. Já o *ex-post*, é relacionado a retrospectiva, busca observar os impactos que são gerados por uma política pública e a relação entre seus impactos no meio social e natural, ou seja, pode ser considerada como a eficácia externa da ação pública (MÉNY; THOENIG, 1989).

Uma outra classificação relacionada a avaliação que é trazida na literatura é a divisão em avaliação de processo e avaliação de impacto. A avaliação de processo acontece por meio de uma análise dos processos organizacionais e administrativos, cujo escopo é verificar se um processo pode ser simplificado ou realizado de forma eficiente. Enquanto que, a avaliação de impacto busca constatar os efeitos ou impactos que são produzidos sobre a sociedade (BATISTA; DOMINGOS, 2017).

3. Validação de impacto das políticas públicas de defesa

A avaliação de impacto busca aferir as evidências ou entendimentos das mudanças que foram introduzidas em um determinado setor de uma sociedade a partir da implementação de uma política pública. Ou seja, essa tipologia serve para explicar a convergência ou divergência entre os planos e as realizações que correspondem a relação existente entre Estado e Sociedade.

Tal avaliação tem se preocupado com a identificação da relação causal existente entre o programa e o resultado. Logo, há uma relação de causalidade entre a política pública e a relação de interesse (BATISTA; DOMINGOS, 2017).

É válido salientar que o escopo da avaliação de impacto é identificar se o programa atingiu os seus objetivos finais. Para isso, isola-se o efeito do programa sobre a mudança no resultado almejado, excluindo as variações que são causas por outros fatores.

A avaliação de impacto é apreendida como uma abordagem que permite verificar as hipóteses da teoria do modelo lógico. Uma vez que, tal modelo estabelece hipóteses de que determinados insumos e atividades geram determinados produtos e que, por sua vez, geram resultados e impactos no público alvo (BRASIL, 2018). É a partir dessa avaliação que verifica se a política pública implementada está gerando os resultados esperados tendo como base os seus aspectos normativos e o modelo lógico supracitado.

A aplicação ideal da avaliação de impacto é que esta ocorra antes da implementação da política, ou seja, *ex ante*. Já que, possibilitará o estabelecimento de um grupo de controle utilizando o seu próprio desenho. Além de uma maior factibilidade à execução de tal avaliação, porque estabelece os dados que serão utilizados posteriormente.

Uma das dificuldades que é levantada por Carvalho (2003), é a existência de dados que são considerados como adequados, além da possibilidade da construção de um grupo para comparação, que é denominado como contrafactual.

É válido salientar que, o contrafactual é visto como o ponto chave para compreender a avaliação de impacto. Para Gertler *et al.* (2011), tem duas formas de se avaliar o impacto de uma política pública. A primeira é o cálculo do impacto a partir de uma comparação entre o que aconteceu com sujeito ao ser atendido pela política (grupo de tratamento) e o que teria acontecido se não tivesse participado (grupo de controle ou grupo de comparação).

Assim, a diferença entre o que aconteceu nas duas situações é apresentada como o efeito causado pela política, ou seja, o impacto. Enquanto que a segunda é comparação entre os mesmos sujeitos antes e depois da política. Mas, é extremamente difícil encontrar estudos que busquem avaliar o impacto das políticas públicas de defesa.

Para poder operacionalizar a avaliação de impacto, Batista e Domingos (2017) sugerem técnicas quantitativas e qualitativas para que se possa compreender melhor o impacto das políticas públicas. No que tange as técnicas quantitativas, elencam: i) experimento controlado através da randomização: é considerado como padrão ouro da avaliação, porque o contrafactual é estabelecido por meio do desenho de pesquisa experimental; ii) pareamento: constrói um grupo de comparação por meio de características que são consideradas como observáveis; iii) diferença em diferença: compara sujeitos participantes e não participantes, antes e depois da política; iv) Regressão descontínua: é vista como um experimento natural, uma vez que, nela a distribuição dos sujeitos entre o grupo de tratamento e de controle é realizada de forma aleatória, mas, tal aleatorização não está sob controle do avaliador.

Por fim, as qualitativas são: i) observação: observação do campo estudado por meio de uma descrição, ou pode ser usado artifícios como conversas ou até mesmo as interações interpessoais; ii) entrevistas: o foco das entrevistas são os sujeitos da pesquisa, logo, é considerada a opinião, sentimentos e percepções (BATISTA; DOMINGOS). Talvez, um dos motivos para a falta desse processo de avaliação de impacto é devido a não preocupação do Estado em avaliar se tais políticas estão sendo implementadas e desenvolvidas devidamente.

De forma geral, é necessário que exista uma combinação de métodos para poder reduzir as incertezas existentes e conseqüentemente alcançar uma melhor compreensão do fenômeno estudado. Em suma, a avaliação de impacto é tida como um dos momentos mais

críticos do ciclo de políticas públicas porque se refere as mudanças que são observadas de fato pela população.

Considerações finais

O presente artigo buscou realizar uma breve discussão acerca da importância da avaliação de impacto das políticas públicas. É através da avaliação de impacto que é verificado se de fato a política está gerando os resultados e impactos esperados, conforme definido na base normativa.

Um aspecto extremamente importante da avaliação de impacto é que esta pode ser executada, em projetos pilotos, por exemplo, pois, permitirá testar em desenhos amostrais distintos e evita o desperdício de recursos com as políticas não irão gerar os resultados propostos. É nessa perspectiva que a avaliação de impacto pode ser considerada como um *accountability* das políticas públicas.

Para que seja aplicada a avaliação de impacto, é necessária a utilização de técnicas metodológicas, estas podem ser de cunho quantitativa ou qualitativa. Entretanto, não cabe discutir qual é a melhor abordagem, mas sim, defender a existência de uma plurimetodologia, porque a quantitativa foca apenas no efeito médio e acaba deixando de lado a percepção dos sujeitos, suas histórias e como estes podem variar.

Referências

ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão de debate.** São Paulo: Cortez, 1998.

BATISTA, M.; DOMINGOS, A. Mais que boas intenções: Técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** v 32, n. 94, jun, 2017.

BRASIL. **Guia Prático de análise ex – post.** Vol. 2. Brasília. 2018.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva,** São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003.

FARIA, C. A política de avaliação das políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FRONZA, C.; NOGUEIRA, V. A avaliação e a análise de políticas públicas: uma distinção necessária. **Argumentum**. v.7, n.2, p. 103 – 116, jul/ dez, 2015.

GERTLER, Paul J. et al. **Impact evaluation in practice**. Washington, World Bank. 2011.

LASSWELL, H, The emerging conception of the policy sciences, **Public Policy**, v.1, pp. 3-14. 1970.

MÉNY, Y.; THOENIG, J.C. **Politiques publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1989

TINÔCO, D.; SOUZA, L.; OLIVEIRA, A. Avaliação de políticas públicas: modelos tradicional e pluralista. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, São Luís, v.15, n.2, p. 305-313, jul./dez. 2011

A SECURITIZAÇÃO DAS MIGRAÇÕES NA UNIÃO EUROPEIA: UMA CRÍTICA À LUZ DA HOSPITALIDADE DERRIDIANA

Thiago de Souza Modesto¹⁰⁵

Maria Cristina Alves Delgado de Ávila¹⁰⁶

Resumo: As migrações internacionais interconectam-se com os mais variados dilemas a serem enfrentados e geridos pelos indivíduos e pelos Estados, por vezes culminando em retóricas e práticas que rechaçam o “estrangeiro”. Como reflexo da globalização, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, a mobilidade se revelou como uma necessidade das sociedades liberais, e no contexto europeu fomentou a flexibilização das fronteiras no Espaço Schengen. Contudo, a partir do momento em que o imigrante passou a não ser mais considerado útil àquela sociedade, políticas e práticas anti-migratórias despontaram no âmbito regional. Visto como potencial ameaça aos valores, a identidade e aos direitos dos nacionais, ao imigrante é frequentemente atrelada uma legislação e um discurso político que engendra a securitização da mobilidade humana. Considerando o pensamento desconstrutivista de Derrida à luz dos fenômenos migratórios tão presentes na pauta internacional, faz-se contemporâneo e crucial refletir sobre um dever ético de hospitalidade. Para tanto, a pesquisa busca fazer uma análise crítica a partir das práticas e retóricas manifestas nos tratados e diretivas da UE ao tratar das migrações como uma preocupação iminente de segurança, buscando ao fim estabelecer uma conexão com a filosofia contemporânea de Derrida acerca da crescente hostilidade em detrimento de uma ética para a hospitalidade incondicionada a favor dos imigrantes. A partir desta linha de raciocínio, tem-se a conclusão de que a UE se vale de estratégias para consolidar um discurso segregacionista e incriminador do ato de migrar, situação que se desalinha de uma esperada solidariedade e hospitalidade para com o “outro”.

Palavras-chaves: União Europeia. Securitização. Hospitalidade. Migrações.

Introdução

O ato humano de migrar não é exclusivo da contemporaneidade. A história nos revela que a mobilidade humana foi responsável pelo povoamento e pela formação da diversidade

¹⁰⁵ Mestrando em Direito Público e Evolução Social e especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Pós-graduando em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador do Grupo de Pesquisa “Globalização, Relações Internacionais e Migrações” no Núcleo de Pesquisa em Direito (NUPED/UBM). Pesquisador em “Direito da União Europeia” no Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais (GEDAI) da Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor de Direito Civil e Supervisor do Núcleo de Prática Jurídica do Curso de Direito no Centro Universitário de Barra Mansa (UBM). E-mail: thiagomodesto.adv@hotmail.com.

¹⁰⁶ Mestre em Biodireito, Ética e Cidadania pelo Centro Universitário Salesiano de São Paulo (UNISAL). Especialista em Direitos Humanos (UBM). E-mail: cristina.delgado@uol.com.br

étnica e cultural. Diversos acontecimentos fomentaram as migrações internacionais, tais como as guerras, as perseguições de determinados grupos e a globalização.

A reação aos fluxos migratórios reproduz variadas retóricas que se alteram a depender do contexto. Em que pese vivamos em um mundo cada vez mais multicultural, a hospitalidade tem cedido espaço a hostilidade, conforme pode ser percebido na mídia e nas políticas (anti) migratórias. No cenário europeu, a crise econômica agudizou o esgotamento do projeto neoliberal, resvalando em práticas contrárias a recepção e a acolhida dos imigrantes.

Ante ao expressivo contingente de imigrantes e dos desdobramentos de uma sociedade globalizada e plural, “já não é possível distinguir, de modo claro e definitivo, lugar de partida e lugar de chegada. De repente, um mesmo país pode ser a um só tempo lugar de imigração, de trânsito, de emigração” (DI CESARE, 2020, p. 126). Esta é uma realidade que acomete, ainda que de forma assimétrica, as diferentes regiões da Europa.

No contexto do fim da Guerra Fria, cabe mencionar que o tema migrações internacionais passou a ser pensado na ótica da segurança. Esta conexão desempenha um ativo papel na vida política e social, fazendo contemporânea uma reflexão crítica dos reflexos que tal intersecção pode acarretar.

Neste sentido, o presente artigo abordará um panorama das migrações internacionais na Europa, apontando que em dado contexto a acolhida ao imigrante era uma prática bem quista, e que posteriormente foi se alterando a ponto de se considerar o estrangeiro como o “outro” que amedronta e retira direitos. Em seguida, são desenvolvidos argumentos que interconectam a temática das migrações com a ideia de securitização na UE, sendo apresentados discursos e práticas que convergem com a premissa de que as palavras “imigrante” e “segurança” passaram a ter importantes conexões. Por fim, são apresentadas reflexões para se pensar na hospitalidade incondicionada proposta pelo filósofo Jacques Derrida, revelando que ao tratar do imigrante como uma ameaça, a UE está caminhando para uma via distante da ética da hospitalidade.

O assunto se justifica já que a questão dos imigrantes é uma realidade global, enfrentada por todos, e que a cada dia, se vê acentuada por diversas razões e motivos, e, nesse contexto há necessidade da reflexão quanto ao tema, pois não se pode ao longo desse caminho perder de vista que o “outro” é um ser humano que deve ser respeitado em sua individualidade, e, principalmente em sua dignidade.

1. Panorama migratório no contexto europeu

Historicamente, os países europeus estavam acostumados com a emigração de sua população para os países colonizados - especialmente a partir do século XV – situação que inegavelmente subjugou e impôs a outros povos seus hábitos e tradições, trazendo reflexos no eurocentrismo que ainda ecoa para além das fronteiras da Europa.

Segundo Okólski (2012), no século XIX, a Europa vivenciou uma emigração expressiva impulsionada pela expansão do capitalismo e da modernização experimentada pelos avanços promovidos pela Revolução Industrial. Assim, devido a acentuada mobilidade de pessoas em busca de progresso, empregos e melhores condições de vida, passou-se a observar um grande fluxo migratório intrarregional, especialmente das populações periféricas para os grandes centros urbanos.

Santamaría, Tintori e Vespe (2021), ao colaborarem com o *Portal de Datos sobre Migración: una perspectiva global*, apresentam um panorama acerca das tendências passadas e atuais das migrações na Europa. Sendo necessário compreender os fluxos migratórios em direção ao Velho Mundo numa perspectiva histórica, passa-se a análise de algumas das constatações mais relevantes apontadas pelos autores.

Inicialmente, o estudo feito corrobora com a premissa de que durante o século XIX e a primeira metade do século XX a Europa se consolidou como um continente de emigração, sendo citada as massivas saídas de europeus no contexto da expansão colonial. Já durante o século XX, especialmente a partir dos anos 50, a região passou a ser caracterizada pela imigração, ou seja, pela chegada de imigrantes nos países europeus.

Buscando partir de uma análise dos fluxos migratórios pós-Segunda Guerra Mundial, são apontados, segundo Santamaría, Tintori e Vespe (2021) três marcos migratórios: 1. Entre 1950 a 1970; 2. De 1970 a 1990 e 3. De 1990 aos anos 2000, contendo cada período suas características próprias que passa-se a sintetizar e contextualizar.

O primeiro período, compreendido entre a década de 1950 a 1970, caracterizou-se pelos intensos fluxos de refugiados oriundos da Segunda Guerra Mundial; pela migração intrarregional com os fluxos de trabalhadores do sul da Europa para os centros industriais e pela imigração de trabalhadores originários de países africanos e da Turquia.

De certo que os eventuais benefícios que os imigrantes poderiam gerar a Europa se constituíram em umas das justificativas para a formalização de acordos bilaterais de migração

laboral nas décadas de 1950 e 1960 numa espécie de política de “trabalhadores convidados”. Boa parte destes imigrantes eram provenientes de regiões mais pobres e agrícolas (MOL; VALK, 2016). Na mesma linha, Sartoretto (2018) aponta que no período pós-guerra os migrantes intrarregionais eram, de certa forma, bem recebidos, pois ao migraram para regiões próximas, além da afinidade étnica para onde se dirigiam, sua força de trabalho era valiosa para uma região fortemente atingida por guerras.

Corroborando, Velasco (2014), aponta que o incentivo à imigração em direção a Europa durante os anos 50 se deu em virtude da necessidade de mão-de-obra para fins de reconstrução da região. Em tom de crítica, Di Cesare (2020, p. 97) expõe que “migrantes em busca de trabalho nunca faltaram. A Europa os conhece bem. Sempre tirou vantagem deles, em muitos sentidos. Também por isso teria responsabilidades extras”.

Quanto ao contingente de deslocados forçados, a Segunda Guerra Mundial gerou massivos fluxos de refugiados, situação que foi o estopim para se criar uma normatização em prol destes imigrantes forçados, podendo ser citadas a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a promulgação da Convenção de 1951. Além disso, não é demais destacar que é posterior aos horrores perpetrados na referida guerra que surge a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).

Já o período de 1970 a 1990 foi marcado pelo fim do fomento às imigrações laborais, dando espaço a reunificação familiar, visto que muito imigrantes da África do Norte e da Turquia decidiram se fixar em definitivo na Europa. Segundo Mol e Valk (2016), a crise do petróleo em 1973-1974 impactou o cenário econômico europeu, reduzindo bruscamente a necessidade de mão de obra na região. A conta desta realidade, tendo se iniciado na Suíça e Suécia, respectivamente, em 1970 e 1972, as políticas para frear as migrações se alastraram para outros países como Alemanha e França ainda nos anos 70.

Por outro lado, cabe destacar que, em grande medida, os imigrantes não europeus que chegaram nas décadas passada, fixaram-se de forma permanente na Europa. Assim, apesar da tentativa de frear a migração dos familiares, os Estados não tiveram grande êxito em impedí-los de migrar, pois estes se valeram do direito fundamental ao reagrupamento familiar.

Até o final da década de 80, Mol e Valk (2016) aduzem que o aumento do desemprego alimentou a hostilidade, o racismo e a xenofobia a certos grupos, ocorrendo levantes anti-estrangeiros. Noutra giro, apesar do descontentamento com as migrações, os Estados europeus passaram a perceber a necessidade de construir políticas de integração, pois muitos dos não europeus haviam chegado para ficar em definitivo.

Acerca da integração em meio a diversidade cultural que forma as sociedades cada vez mais multiculturais, Eco (2020, p. 90-91) nos faz refletir que “a compreensão mútua entre culturas diversas não significa avaliar a que o outro deve renunciar para se tornar igual, mas compreender mutuamente o que nos separa e aceitar essa diversidade”. Este sem dúvida ainda é um dos grandes desafios ao continente europeu.

Por fim, os estudos de Santamaría, Tintori e Vespe (2021) sinalizam que dos anos de 1990 aos anos 2000, o marco característico da migração na Europa se funda na consolidação e expansão do regime de livre circulação da UE, fator que diversificou os fluxos migratórios. Além disso, neste período, houve sucessivas alterações geopolíticas no Oriente Médio e na África, acontecimentos que incrementaram o aumento de solicitantes de refúgio.

As migrações de pessoas originárias da África aumentaram consideravelmente a partir de 1990, sucedendo-se a chegada de asiáticos e latino-americanos ainda no início do século XXI (MOL; VALK, 2016). Neste contexto pós-Guerra Fria, destacam-se os migrantes econômicos, aqueles que se dirigiram aos países do Norte Global em busca de melhores condições de emprego e renda.

Referente ao aumento de solicitações de refúgio a partir da década de 90, este se deu de forma acentuada após a queda do Muro de Berlim, podendo ser exemplificada a desintegração da União das Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) e a ocorrência dos conflitos étnicos na extinta Iugoslávia como fatores propulsores do êxodo de migrantes forçados oriundos do Leste. Ademais, em 2006, os pedidos aumentaram consideravelmente em virtude dos conflitos no Afeganistão e dos reflexos da Primavera Árabe no Norte da África e no Oriente Médio (MOL; VALK, 2016).

Segundo Marshall (2021), o expressivo aumento no contingente de imigrantes ocorreu a partir de 2011, atingindo o ápice em 2015. Na visão do autor, em que pese os governos tenham sido inicialmente receptivos e acolhedores, ao verem que o fluxo aumentava e conseqüentemente a UE não estava preparada, as fronteiras passaram a se tornar mais rigorosas. Destaca-se que apenas em 2015 o fluxo de imigrante na Europa superou a cifra de 1 milhão de pessoas.

Vê-se que o rechaço às migrações de não europeus à Europa é fruto de um processo histórico e da realidade que se apresentava, isto é, o olhar europeu é o de que os fenômenos migratórios, para serem bem-vindos, deveriam trazer alguma espécie de benefício à região.

Denota-se que os movimentos migratórios internacionais têm sido cruciais a partir da globalização – especialmente no período pós-Guerra Fria, momento no qual os fluxos interfronteiriços foram incrementados (CASTLES; MILLER, 2004). A partir de então, ante a

unipolaridade, a transnacionalidade tornou-se uma tônica crescente no mundo. No contexto da globalização, Sassen (2001), compreende que os Estados se movimentam no sentido de mundializar o comércio e o fluxo de mercadorias, situação reversa quanto à mobilidade humana que, apesar de sua tendência de crescimento, tem sido cerceada por rígidos controles fronteiriços.

Complementando, Cançado Trindade adverte que “(...) a própria ‘globalização’ da economia gera um sentimento de insegurança humana, além da xenofobia e dos nacionalismos, reforçando os controles fronteiriços e ameaçando potencialmente a todos os que buscam ingresso em outro país” (TRINDADE, 2006, p. 424). Esta reflexão, apesar de não se dirigir a uma região geográfica específica, parece sintetizar o contexto da UE, sobretudo posterior à crise econômica de 2008.

Considerando a multiplicidade e complexidade dos fatores que impulsionaram as ondas migratórias em direção à Europa, deixando este continente de ser uma região de emigração para imigração, cabe pontuar que a análise acerca dos fluxos migratórios contemporâneos no cenário europeu revela inúmeras óticas de análise, constatação que encontra respaldo no pensamento de Sayad (1998), ao considerar que o tema migrações é um “fato social completo”.

Referente aos dados mais atuais acerca da mobilidade espacial de cunho internacional, o *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022*, divulgado pela OIM (MCAULIFFE; TRIANDAFYLLIDOU, 2021), apontou que em 2020 havia cerca de 281 milhões de migrantes internacionais, totalizando 3,6 % da população mundial. Quanto às regiões de acolhida, tem-se que a Europa é o continente que mais conta com migrantes internacionais, tendo sua sociedade constituída por 30,9% desta população. Somente na Europa, em 2020, viviam cerca de 87 milhões de imigrantes internacionais, quase 16% a mais que em 2015 – ano em que foi apontado o auge da “crise migratória” no continente.

Dentre as principais características e novidades em 2020 na região, sintetiza-se, com base no Relatório, as percepções a seguir:

1. Os efeitos da pandemia do COVID-19 endureceram as políticas migratórias e geraram o retorno de grandes quantidades de trabalhadores migrantes a seus países de origem: quanto ao primeiro aspecto, o Relatório aponta que a Hungria foi um dos países que aprovou medidas restritivas no campo migratório, inclusive contra solicitantes de refúgio, situação que acaba expondo-os ao risco de devolução ao território que abandonaram. No que tange ao

retorno ao país de origem, houve expressivo regresso de cidadãos sérvios, búlgaros e romenos.

2. Os países dos Balcãs Ocidentais são importantes zonas de trânsito de pessoas procedentes da África e Ásia: Bósnia e Herzegovina, Macedônia do Norte e Albânia se converteram em áreas de passagem de imigrantes a caminho da Europa Ocidental.

3. A migração irregular ainda é uma característica marcante na Europa Setentrional, Ocidental e Meridional: Espanha, Itália, Malta e Grécia pedem solidariedade dos demais Estados para aliviar a pressão que as migrações irregulares provocam em suas regiões costeiras.

4. Erigem propostas controversas de alteração da política de asilo: Dinamarca e Reino Unido são citados como países que tentam reduzir a proteção aos refugiados estampada na Convenção de 1951, ao estabelecerem condições segregacionistas para o reconhecimento do refúgio.

À guisa de conclusão, considerando o panorama das migrações no contexto europeu, e que o tema migrações suscita uma análise crítica, cabe a transcrição das palavras da filósofa italiana Di Cesare (2021, p. 102): “O *jus migrandi* foi apresentado como justificativa para a violenta usurpação por parte dos colonizadores europeus, os mesmos que, após terem percorrido e devastado o mundo [...] gritam hoje contra a invasão”. Logo, o cenário migratório na Europa contemporânea nos sinaliza para práticas que dificultam e rechaçam o direito de migrar, situação que pode resvalar na proteção internacional dos imigrantes, e mais além, no dever de acolhimento para com estes.

2. Securitização e imigração na UE: intersecções

As origens da UE remontam à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) que foi criada pelo Tratado de Paris em 1951. O objetivo desta Comunidade foi estipular regras comuns para a indústria de aço e carvão, refletindo o controle da fabricação de armas no pós-Segunda Guerra. Em 1957, França, Itália, Alemanha Ocidental, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, países que formavam a CECA, optaram por ampliar o nicho de cooperação econômica, instituindo a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM) e a Comunidade Econômica Europeia (CEE). Esta última previa a criação futura de um mercado

comum pautado na livre circulação de mercadorias e pessoas – objetivo que apenas se consolidou a partir de 1990 (VELASCO, 2014).

É na vigência da CEE, antes mesmo da criação da UE, que se passou a institucionalizar a diferenciação entre a livre circulação do nacional de um Estado membro da CEE e de indivíduo não membro. Huysmans (2006, apud VELASCO, 2014), observou que o Regulamento 1612 de 1968 da CEE, ao prever uma série de prerrogativas aos cidadãos da CEE em transitar e ter acesso ao mercado de trabalho no território dos países que formavam a Comunidade, já dava sinais da extinção dos controles fronteiriços internos que estava por vir.

A transição da CEE para a UE tem como marco a cúpula de Maastricht, em dezembro de 1991, momento no qual doze países deram propulsão à fundação de uma União que se destacou pela moeda comum e por uma política externa reformada (MIDDELAAR, 2017). Assim, vindo de um longo processo histórico e com o precípuo objetivo de romper com animosidades entre seus membros por meio da promoção da integração regional (CUNHA, 2014), as discussões entorno das migrações tem sido uma constante na arena do bloco europeu.

O Tratado de Maastricht – responsável pela criação da UE - aboliu as fronteiras intracomunitárias, facilitando a livre circulação no bloco europeu. Ao mesmo tempo, segundo Mol e Valk (2016), a entrada na UE tornou-se progressivamente mais restrita, sendo impostos rígidos controles fronteiriços. Paradoxalmente, o cerco nas fronteiras fez, segundos os autores, aumentar os fluxos de migrações irregulares.

O Tratado de Amsterdã assinado em 1997 e adotado em 1999, ao revisar o Tratado de Maastricht, foi o responsável pela comunitarização das políticas de imigração no bloco europeu, trazendo à tona o nexo entre liberdade e segurança (VELASCO, 2014), instituindo, dentre os objetivos da UE:

A manutenção e o desenvolvimento da União enquanto espaço de liberdade, de segurança e de justiça, em que seja **assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade.** (TRATADO de Amsterdão, 1997, p. 08, grifo nosso)

Denota-se que a livre circulação é inserida no contexto de medidas que previnam a criminalidade, apontamento que deságua na ideia na securitização das migrações. Brancante e

Reis (2009, p. 75) atestam que há uma tendência na União Europeia “de se lidar com a questão da imigração no mesmo grupo de trabalho que discute narcotráfico, crime organizado e terrorismo, sob a rubrica genérica de ameaça transnacional”.

Em dezembro de 2009, o Tratado de Lisboa – último a alterar as disposições do Tratado da União Europeia (TUE) ou também conhecido como Maastricht, posterior as mudanças provocadas pelos Tratados de Amsterdam em 1999 e Nice em 2003 – no que se refere à temática das migrações, esta “[...] continuou sendo abordada como um tema técnico, administrativo, um problema que precisa ser enfrentado com medidas também técnicas, supostamente objetivas” (VELASCO, 2014, p. 78).

A partir disso, a imigração passou a ser um assunto de competência compartilhada entre a UE e os Estados membros, cabendo a estes determinarem o volume de admissão de nacionais de países terceiros, a teor do artigo 79.º, n.º 5, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Assim, em que pese às migrações tenham passado a fazer parte das políticas de segurança desde os anos 80 (CUNHA, 2014; VELASCO, 2014), é justamente no contexto da UE que ambos os assuntos se interconectam, conseqüentemente despontando em políticas e discursos anti-imigração que se agudizam na contemporaneidade. Cunha (2014, p. 209) considera que o Tratado de Schengen e a criação da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Eternas (FRONTEX) “marcam uma divisão da política migratória da Europa, que na busca de um continente unido, o migrante passa a ser visto como uma ameaça a esse processo de construção”.

O Tratado de Schengen – surgindo em 1985 de forma independente da CEE e integrando a estrutura legal da UE - apenas entrou em vigor em 1995, tendo seu principal objetivo analiticamente relido como:

A lógica era direta: a abolição de fronteiras internas, com a permissão da livre circulação de pessoas na comunidade, exigia medidas compensatórias, pois a liberdade na área comum só seria garantida com a segurança interna, ou seja, com a regulação do excesso de liberdade pelo reforço dos controles de fronteiras externas, para que os não autorizados permanecessem fora – como os inimigos sem documentos e indivíduos com pedidos de asilo não aceitos. Ao tratar de segurança, a convenção novamente instituiu um vínculo entre imigração e asilo com criminalidade (VELASCO, 2014, p. 68)

O controle dos fluxos migratórios nas fronteiras tendo em conta apenas o aspecto da segurança, ao estigmatizar certos grupos, tem o claro objetivo de restringir e dificultar a mobilidade, prática que pode refletir na ofensa ao Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e ao Direito Internacional dos Refugiados (DIR). Afinal, ao rechaçar estes migrantes involuntários, os Estados podem estar descumprindo as normas internacionais de natureza *jus cogens*, como a Convenção de 1951.

De se ater que a incorporação de um Estado à UE não se traduz na sua automática entrada no Espaço Schengen. A conta disso, países como Romênia, Bulgária, Chipre e Croácia – integrantes da UE - ainda mantêm os controles de fronteiras, situação que perdurará até que o Conselho Europeu decida se estes países têm condições de extingui-los. Velasco (2014) tece argumentos de que, para ingressar na UE, a Polônia teve que fazer adaptações em sua legislação e nos discursos políticos a fim de que a imigração passasse a ser vista como ameaça. Já a Grécia precisou reforçar sua vigilância nas fronteiras marítimas para integrar o Espaço Schengen.

Cabe mencionar que, na dicotomia entre livre mobilidade e segurança, havendo ameaça grave para a ordem pública, os Estados-membros podem reintroduzir o controle fronteiriço nas fronteiras internas, a teor do que dispõe o artigo 23 do Código das Fronteiras Schengen. Tal dispositivo não ilustra o que seria considerado “ameaça grave à ordem pública”, argumento que já fora utilizado no contexto migratório, como cita Velasco (2014, p. 85): “o governo francês suspendeu o tráfego ferroviário da Itália, impedindo que tunisianos entrassem no país, em abril de 2011”.

Quanto a FRONTEX, criada em 2004 no contexto do alargamento da UE, atuando na patrulha das fronteiras europeias, é a agência responsável pelo controle das fronteiras externas dos países membros. No entanto, os abusos cometidos são constantemente noticiados. Recentemente, Fabrice Leggeri, ex-líder da agência se demitiu após acusações de más práticas em relação aos imigrantes (LÍDER, 2022). O constante naufrágio de barcos e as mortes por afogamento no Mar Mediterrâneo colocam em xeque a atuação da FRONTEX, pois observa-se que almejando proteger as fronteiras daqueles que chegam de fora da UE, a agência tem falhado em proteger e resguardar os direitos humanos dos imigrantes.

Corroborando com as violações e com a desvalia ao ser humano constantemente perpetradas, é justamente em direção a Europa que são rotineiros os trágicos casos de migrantes que perdem sua vida, sendo o Mar Mediterrâneo o que mais causou a mortalidade

de pessoas que buscavam fazer a travessia entre os anos de 2014 e 2020, segundo o *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022*, divulgado pela OIM (MCAULIFFE; TRIANDAFYLLIDOU, 2021). Cabe destacar que esta é uma rota de migração comumente utilizada por pessoas de países periféricos que buscam se refugiar em países da Europa Ocidental.

No começo de 2021 o sofrimento humano despontou no enclave espanhol de Ceuta, pois quando milhares de marroquinos tentaram chegar a Espanha, as autoridades deste país empregaram o uso do exército para devolver os migrantes a sua terra de origem. Este contemporâneo exemplo não deixa dúvidas de que a situação das migrações irregulares ainda se constitui como um desafio de grandes proporções aos países membros da UE (MCAULIFFE; TRIANDAFYLLIDOU, 2021, p. 99).

Nesse cenário, não se pode perder de vista que, muitos daqueles que tentam fazer a travessia pelo Mediterrâneo são pessoas que estão em busca de refúgio. Ao estabelecer uma política altamente criminalizadora das migrações – sobretudo dos mais vulneráveis – se está a negar a possibilidade de garantir o instituto de refúgio àqueles que necessitam da proteção. A conta disso, de se considerar que as práticas promovidas pela FRONTEX acabam ofendendo o Princípio do *Non-Refoulement*, pois as devoluções em massa promovidas negam mais que o direito ao refúgio, mas a própria existência humana de poder coabitar no mesmo território que os cidadãos europeus.

No que tange as migrações indocumentadas, a Diretiva 2008/115/EC do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia – mais conhecida como Diretiva do Retorno – entrou em vigor em janeiro de 2009, prevendo medidas para a expulsão de “imigrantes ilegais”, como a detenção por até 18 meses antes de serem expulsos. Após o ato de expulsão, prevê ainda que, o imigrante não poderá voltar à UE pelo período de 05 anos. Com tal política, de se notar que o ato humano de migrar dos mais vulneráveis pode ir ao encontro na criminalização da mobilidade espacial, situação esta impensável quando o europeu impingiu seu projeto de expansão colonial e neocolonial para o Sul Global.

Ademais, Como forma de demonstração de sua soberania, e com vistas a conter os fluxos migratórios, especialmente dos imigrantes indocumentados, vários países erigem muros, cercas, arames farpados, tapumes e outras formas de barreiras contra aqueles não nacionais que buscam fazer a travessia. Estas práticas traduzem-se em uma “política de desumanização e discriminação” (ZUIN; SILVA, 2016, p. 111).

A constatação de Marshall (2021, p. 259) de que “cercas, muros e divisões são agora parte da vida na Europa” expressa o ressurgimento da construção de barreiras contra os imigrantes e refugiados, sobretudo com a vitória do capitalismo na Guerra Fria. A realidade europeia de erigir muros é criticada por Di Cesare (2020, p. 136), ao dizer que “(...) depois do de Berlim, deveriam ser inimagináveis”.

A título de ilustração, diversos muros anti-imigração foram erguidos na Europa, seja dentro ou fora da UE: a) entre Melilla e Ceuta, na fronteira de Espanha e Marrocos; b) entre Grécia e Turquia; c) entre Hungria e Sérvia, posteriormente com a Croácia; d) entre Eslovênia e Croácia; e) entre Macedônia do Norte e Grécia; f) entre Noruega e Rússia. A “crise migratória” tem sido o fator chave dessas construções nas fronteiras, fazendo com que atualmente a Europa tenha quase a mesma extensão de barreiras físicas que tinha durante a Guerra Fria (MARSHALL, 2021).

Após destacar algumas práticas e exemplos, extrai-se das lições de Huysmans (2000) que, a securitização na Europa correlaciona-se com dois fatores que identificam a imigração como uma ameaça a região. Primeiro, há um temor de que o imigrante retire direitos dos cidadãos. Considerados competidores e usurpadores, esta perversa imputação transforma os imigrantes e refugiados em “bodes expiatórios” para os males que se instalam na região. O segundo fator refere-se ao medo do rompimento com uma pretensa homogeneidade cultural. O discurso inflamado do “nós” e dos “outros” reacende o velho nacionalismo que conduz a práticas sociopolíticas de exclusão de certas identidades, dando azo a xenofobia, islamofobia e racismo.

Inclusive, ao passo que houve o alargamento da UE com a incorporação de países economicamente desfavorecidos – como os da porção Leste – “[...] intensificou-se o discurso de que os empregos e a seguridade social dos nacionais – supostos titulares genuínos desses direitos – estavam ameaçados” (VELASCO, 2014, p. 75).

Di Cesare expõe que nos últimos anos são desenvolvidas retóricas de que:

A imigração econômica deveria ser drasticamente reduzida, até mesmo interrompida, porque tira o emprego dos trabalhadores locais, piora os salários, reduz os incentivos à produtividade, desequilibra o balanço estatal, oferece subsídio e assistência sanitária a estrangeiros que podem usufruir disso sem terem contribuído com nada (DI CESARE, 2020, p. 91)

Segundo a autora, tais discursos incutem a ideia de que a imigração seria a causa do colapso do sistema público. Logo, o migrante “[...] é solicitado como trabalhador, mas indesejado como estrangeiro” (p. 98).

Constata-se que a retroalimentação da diferenciação entre o “nós” e os “outros” não se restringe às preocupações de cunho econômico, como a perda dos postos de trabalho, mas também de ruptura como o mito da pureza de uma identidade cultural dos países hegemônicos.

Na visão de Brancante e Reis (2009), os apoiadores da securitização das migrações corroboram com a vigência de normas de exceção. Com isso, deixa-se de perceber os benefícios dos fluxos migratórios no ponto de vista econômico e cultural. Aduzem os autores que a securitização, entendida como “[...] o processo político e intelectual de identificação de um objeto como ameaça [...]” (p. 77), não deve ser invocada com único intuito de contrapor pessoas culturalmente diferentes, mas tão somente quando de forma eficiente combater a criminalidade de cunho transnacional.

O autor Marinucci (2005) compreende que a desvalia ao ser humano no contexto migratório foi agravada com os atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos. Registra-se que, a partir deste atentado terrorista na maior economia ocidental, surgiu uma agenda em torno do espectro do terrorismo que resvala em políticas migratórias securitizadoras. Na mesma linha de intelecção, Velasco (2014, p. 73) considera o atentado como o “catalizador da securitização da imigração na UE”.

A conta do exposto parece que a mobilidade dos mais vulneráveis que não são altamente qualificados e bem-vindos para os postos de trabalho nos países membros da UE, encontra-se seriamente criminalizada. Paradoxalmente, aquele que busca fazer a travessia a procura de melhores condições de vida e liberdade pode esbarrar na barreira da segregação e da hostilidade.

3. A hospitalidade incondicionada

A hostilidade tomou conta da Europa como um vício. Os livros de história que não confirmarem a narrativa hegemônica, que derem voz não só a quem estava dentro, protegido e abrigado, contarão que a pátria dos direitos humanos – que deveria ter acolhido os sem-pátria, aqueles que fugiram da guerra civil na Síria, das perseguições na Eritreia dos abusos no Sudão, das bombas no Afeganistão, todos que tentavam fugir da fome, da desolação, da

23 a 27 de agosto de 2021

morte – negou asilo, recusou a hospitalidade. E o hospede potencial ainda foi estigmatizado a priori como inimigo. O medo levou a melhor, prevaleceu o cinismo da segurança (DI CESARE, 2020, p. 131)

O trecho acima da obra “Estrangeiros Residentes” de Donatella Di Cesare expõe a crítica da filósofa italiana contemporânea aos descasos da Europa com a questão migratória que teve o ápice da falta de humanização em 2015, quando a chamada “Crise Migratória” acuou e amedrontou os europeus – sentimentos que não retiram a responsabilidade com as graves violações cometidas na ordem não apenas jurídica, mas sobretudo moral.

O pico migratório de 2015 na Europa, segundo a autora, fez ressurgir o arame farpado, aumentou os muros nas fronteiras, reforçou os controles nos portos e aeroportos. Não se tratou de um fato isolado, ao revés, Lampedusa, Calais, Ventimiglia testemunharam a derrocada da hospitalidade.

Diante do cenário de práticas e discursos que securitizam as migrações na Europa e que dão conta de que a hospitalidade não é a preocupação central na acolhida do imigrante, faz-se, inicialmente, relevante resgatar o ideal filosófico de Kant. Almejando a convivência pacífica e solidária entre os povos, objetivando a paz e imbuído de um espírito cosmopolita, o filósofo alemão acreditava que a superfície terrestre deveria ter a posse coletiva de todos os habitantes, sem distinções de nacionalidade.

Kant propôs que todo cidadão tem direito de ir onde quiser e de não ser tratado com hostilidade ou como um inimigo na nova terra (MARTINEZ, 2015). Porém, ao se correlacionar “imigrante” com “segurança”, gerando a sensação de que a imigração é uma causa a insegurança, ao crime e a violência, a UE colabora com que seus nacionais ignorem o direito/dever de hospitalidade para com o outro.

Ao incutir na mente dos cidadãos que o “outro”, o estrangeiro é o inimigo dos valores nacionais e o causador dos males, remete a este a culpa por todo o fracasso do Estado soberano neoliberal que em tantas rupturas se vê compelido a buscar um bode expiatório para suas fragilidades.

A chegada do imigrante a uma nova nação é repleta de desafios. Questionamentos pairam na mente daquele que se desloca: Ao chegar, serei recebido? Se sim, de forma positiva? Haverá oportunidades e políticas que resguardem minha condição humana?

Ao chegar em um novo país, o imigrante deseja ser bem recebido. O pensamento kantiano inclina que o anfitrião deve valer-se de sua hospitalidade, mostrando-se uma pessoa gentil e que respeita e acolhe o próximo. Trata-se de um dever moral. Entretanto, a hospitalidade

23 a 27 de agosto de 2021

kantiana está amparada na soberania estatal, que deve autorizar que o estrangeiro permaneça, sem que lhe seja concedido o direito de habitar (ZAGALO, 2006).

Analisando a hospitalidade e a soberania, destaca-se que Martinez (2015), valendo-se da contribuição de Habermas, acresce que a concepção de direitos humanos e de soberania não devem ser antagônicas, ao revés, “é preciso que se supere a perspectiva pela qual esses dois princípios aparecem como concorrentes, ao invés de complementares” (MARTINEZ, 2015, p. 63).

O rechaço a hospitalidade e a solidariedade, em contraposição a securitização e a inserção do estrangeiro como inimigo são consequência da hostil gramática do “nós” e “eles”. Segundo Di Cesare (2020, p. 127), as imagens contribuem com a estigmatização e com a falta de empatia, chegando a retirar o caráter humano das ondas migratórias que são noticiadas como um fardo, “massas anônimas, aglomerados indistintos e obscuros”.

Velasco (2014) destaca que a inversão dos valores é tamanha, ao passo que ser hospitaleiro passa a ser considerado crime, ao invés de se criminalizar aqueles que não socorrem os que se encontram em perigo à deriva em alto mar.

Derrida, sugere que a visão kantiana acerca da hospitalidade cosmopolita seja avançada à hospitalidade incondicionada. Para o filósofo franco-argelino, a hospitalidade condicionada é negativa, uma vez que impõe condições para a acolhida do hóspede, questionando-o sua origem, seu nome e quanto tempo vai ficar. Já a hospitalidade incondicionada, se mostra na visão do filósofo, positiva, visto que é espontânea e aberta a chegada do imigrante sem questioná-lo sobre o porquê da vinda ou a duração de sua estada. (MARTINEZ, 2015).

Assim, diferentemente de Kant que considera a hospitalidade enquanto direito/lei, Derrida propõe pensá-la através da ética, sendo portanto irrevogável e independente da concessão estatal. Todavia, a visão idealizada de Derrida parece não encontrar espaço na atual conjuntura, pois apesar de cada vez mais se falar em flexibilização da soberania, os Estados não estão obrigados a aceitar imigrantes, ainda mais sem qualquer tipo de questionamento ou cautela no que se refere as questões afetas à segurança. Portanto, parece inimaginável conceber em termos práticos uma hospitalidade incondicionada.

Apesar de tudo, não se nega que o controle fronteiriço e a coibição aos crimes transnacionais sejam legítimos instrumentos lançados pelo Estado soberano, e sequer que a segurança deixe de ser um dos focos da UE. Contudo, não se pode utilizar da pessoa humana – sobretudo do imigrante, indivíduo vulnerável na ótica da tolhida de direitos de cidadania em território outro que não seja sua pátria – para construir políticas e estratégias de contenção das

migrações sob o pretexto de ameaça. Ao atrelar a ideia de segurança a restrição das migrações internacionais, a UE fomenta o estigma e o desprezo ao “outro”, parecendo olvidar-se que outrora fora uma região caracterizada pela emigração e que graças a posição dominante de alguns de seus países membros, se viu acolhida em outras regiões.

Considerações finais

Vimos que a migração laboral foi bem-vinda quando a Europa necessitou da mão-de-obra dos imigrantes, situação que perdurou até a década de 70, quando então sobreveio a crise do petróleo. A partir deste período, as restrições às migrações tornaram-se mais rígidas. Já nos idos de 1990, múltiplos fatores contribuíram para a complexificação dos fenômenos migratórios, tais como a o fim da bipolaridade, as mudanças geopolíticas no Sul Global e a livre circulação no espaço Schengen.

Pelos estudos feitos, observou-se que, as migrações rumo à UE endurecem para os não europeus e para aqueles mais vulneráveis socioeconomicamente. O discurso da securitização se apoia em frágeis – porém sedutores – argumentos a fim de encobrir a incapacidade dos Estados de lidar com as mazelas sociais e com o próprio reflexo excludente da globalização.

As contradições inerentes ao próprio sistema vigente com suas constantes rupturas e crises dão margem para que políticos e a sociedade no geral prefiram crer que o principal causador dos males ao bloco europeu são os imigrantes e refugiados, esquecendo que os mesmos, acima de tudo, são seres humanos, e que independente de sua origem devem ser tratados com dignidade e acolhidos em suas necessidades.

Parece-nos que os países membros da UE estão na contramão da hospitalidade incondicionada. Esta, ainda que utópica, sinaliza para uma ética de acolhimento e alteridade que apesar de não se conseguir em termos práticos efetivar, colabora com o enaltecimento da dignidade humana, tornando com que o “outro” deixe de sê-lo e passe a ser parte do “nós”. Nessa toada, para além da preocupação com a securitização que a política da UE insiste, proeminência deveria ser concedida na gestão dos direitos humanos que sucumbem perante uma Europa em busca de segurança.

Pelo simples ato de migrar, voluntaria ou forçosamente, não pode o imigrante ser reduzido à ótica da securitização, pois tal pensamento maximiza a fragilidade destas pessoas,

além das diretivas internacionais de proteção existentes, as quais foram ao longo dos anos sedimentadas com árduo esforço da comunidade internacional. Aceitar tal condição de desvalia e hostilidade seria um contributo para o retrocesso das bases humanísticas que devem ser a tônica a ser seguida em busca de uma sociedade justa e igualitária.

Referências

- BRANCANTE, Pedro Henrique; REIS, Rossana Rocha. A “securitização da imigração”: mapa do debate. **Lua Nova**, 77, p. 73-104, São Paulo, 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/KwbJt6hy4bmVYYCMThfjspd/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2022.
- CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J.. **La era de la migracion: movimientos internacionales de población en el mundo moderno**. Tradução: Luis Rodolfo Morán Quiroz. 1. ed. México: Universidad Autonoma de Zacatecas, 2004.
- CUNHA, Higor Hebert França da. Quem é bem-vindo? A securitização da migração e o papel da Uniao Europeia e da Itália. **Revista Ambivalências**, v. 2, n. 4, p.189-213, 2014. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/Ambivalencias/article/view/3604>. Acesso em: 13 ago. 2022.
- DERRIDA, Jacques. **Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da hospitalidade**. Trad. Antonio Romane. São Paulo: Escuta, 2003.
- DI CESARE, Donatela. **Estrangeiros residentes**. Tradução por: César Tridapalli. Belo Horizonte: Âyiné, 2020.
- ECO, Umberto. **Migração e intolerância**. 1. Ed, Rio de Janeiro: Record, 2020.
- HUYSMANS, Jef. 2000. The European Union and the securitization of migration. **Journal of Common Market Studies**, vol 38, n° 5, pp. 751-777.
- LÍDER da Frontex demite-se devido a acusações de más práticas contra imigrantes. **RFI**, Portugal, 30 abr. 2022. Imigração. Disponível em: <<https://www.rfi.fr/pt/mundo/20220430-l%C3%ADder-da-frontex-demite-se-devido-a-acusa%C3%A7%C3%B5es-de-m%C3%AAs-pr%C3%A1ticas-contr-imigrantes>>. Acesso em: 13 ago. 2022.
- MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. Migrações internacionais contemporâneas. **Instituto Migrações e Direitos Humanos**, 2005. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/refugiados-e-refugiadas/migracoes-internacionais-contemporaneas/>. Acesso em: 14 jun. 2022.
- MCAULIFFE, Marie; TRIANDAFYLLIDOU, Anna. (org.) **Informe sobre las migraciones em el mundo 2022**. Organización Internacional para Migraciones (OIM), Genebra, 2021. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>. Acesso em: 14 jun. 2022.
- MARSHALL, Tim. **A era dos muros: por que vivemos em um mundo dividido**. Tradução:

Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

MARTINEZ, Marcela. Cosmopolitismo, hospitalidade e transnacionalismo. **Perspectivas transnacionais: Justiça, Democracia e emoções políticas**. v. 42, n. 2, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/perspectivafilosofica/issue/view/2266>>. Acesso em: 10 ago. de 2022.

MIDDELAAR, Luuk van. **Europa em transição**: como um continente se transformou em união. Tradução por: Ramon Alex Gerrits. 1. ed. São Paulo: É Realizações, 2017.

MOL, Christof van; VALK, Helga de. Migration and immigrants in Europe: a historical and demographic perspective. In: GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca; PENNINZ, Rinus (org.). **Integration processes and policies in Europe: contexts, levels and actors**. IMISCOE Research Series, Cham, Switzerland, p. 31-55, 2016: https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4_3. Disponível em: <https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-21674-4_3>. Acesso em: 22 jul. 2022.

OKÓLSKI, Marek. Transition from Emigration to Immigration: is it the destiny of modern european countries? In: **European Immigrations. Trends, Structures and Policy Implications**, p. 23–44. Amsterdam, Netherlands: Amsterdam University Press, 2012.

REGULAMENTO (CEE) nº 1612/68 do Conselho. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**. 15 out. 1968. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31968R1612&from=PT>>. Acesso em: 13 ago. 2022.

SANTAMARÍA, C.; TINTORI, G.; VESPE, M. **Datos sobre migración en Europa**. Portal de Datos Mundiales sobre la Migración. 2021. Disponível em: <<https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/europe>>. Acesso em: 11 ago. 2022.

SASSEN, Saskia. **¿Perdiendo el control?** La soberanía en la era de la globalización. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2001.

SARTORETTO, Laura Madrid. **Direito dos refugiados**: do eurocentrismo às abordagens de terceiro mundo. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018.

SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

TRATADO de Amsterdão. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**. 10 nov. 1997. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=PT>>. Acesso em: 13 ago. 2022.

TRATADO sobre o funcionamento da União Europeia. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**. 07 jun. 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF>. Acesso em: 13 ago. 2022.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI. In: **XXXIII Curso de Direito Internacional Organizado pela Comissão Jurídica Interamericana da OEA**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/esp/407-490%20cancado%20trindade%20oea%20cji%20%20.def.pdf>>. Acesso em: 07 de ago. 2022.

VELASCO, Suzana de Souza Lima. **Imigração na União Europeia:** uma leitura crítica a partir do nexa entre securitização, cidadania e identidade transnacional. Campina Grande: EDUEPB, 2014. E-book. ISBN 9788578792817. Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/czm3m>>. Acesso em: 05 mai. 2022.

ZAGALO, Gonçalo. Hospitalidade e soberania – uma leitura de Jacques Derrida. In: **Revista Filosófica de Coimbra**, nº 30, p. 307-323, 2006. Disponível em: <<https://digitalis.uc.pt/pt-pt/node/106201?hdl=34125>>. Acesso em: 10 ago. 2022.

ZUIN, João Carlos Soares; SILVA, Laís Barreto da. O retorno dos muros na era global. **Revista Sem Aspas**, [S. l.], v. 5, p. 98–119, 2016. DOI: 10.29373/sas.v5i0.8879. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/semaspas/article/view/8879>>. Acesso em: 09 ago. 2022.

O MOVIMENTO GEOECONÔMICO: UMA ANÁLISE DA INDÚSTRIA MUNDIAL DE LÁCTEOS

Valdeir de Oliveira Prestes¹⁰⁷

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo analisar a dinâmica geopolítica e geoeconômica em torno da indústria mundial de lácteos. Historicamente, o leite tem sido importante matéria-prima para as indústrias de alimentos e bebidas, bem como um projeto de estratégica regional. Sendo assim, mediado por Estados e empresas, emergem estratégias e acordos diretos e indiretos e mutações da interdependência econômica transregional *vis-à-vis* da economia política internacional. Metodologicamente, utilizou-se de pesquisa bibliográfica, documental, e com levantamento de dados secundários. Em suma, mesmo os Estados Unidos e a União Europeia detendo forte presença na cadeia produtiva mundial de lácteos (principalmente pelo produto queijo), há uma mudança gravitacional da produção em torno dos países do Oriente, sobretudo na Índia e China. Este último, quanto aos lácteos processados, o volume produzido foi de 27,8 milhões de toneladas em 2020, um valor 2,8% superior ao de 2019 (MARA; CASS; USDA, 2021; 2022), e conta com a implementação das políticas de subsídios e incentivos financeiros à indústria de lácteos.

Palavras-chave: Indústria de lácteos; Geoeconomia; Geopolítica.

Introdução

A cadeia¹⁰⁸ produtiva de lácteos movimenta-se tanto em escala nacional e regional quanto global, por isso caracteriza-se como preocupação das políticas estratégicas de governos em esfera pública e privada. Ademais, segundo a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, 2019), estima-se que mais de 80% da população mundial consome produtos lácteos regularmente.

No mapa da produção mundial, em termos percentuais, a Ásia é a região com maior produção de leite, responsável por 38% do conjunto global, seguida pela União Europeia, que detém 25%, e a América do Norte, que detém uma parcela de 19% do total da produção de laticínios e leite in natura (USDA, 2021). Enquanto isso, as regiões da Antiga União Soviética (7%), América do Sul (6%) e Oceania (5%) são aquelas com menores participações na produção mundial do mercado de leite. No mundo, sete países são responsáveis por 51%

¹⁰⁷Mestrando em geografia pelo Programa de Pós-graduação em Geografia da UFSC (PPGG-UFSC). valdeir.prestes@posgrad.ufsc.br.

¹⁰⁸ Segundo Neves (2016), a análise das cadeias permite sua descrição, reconhecer o papel da tecnologia na estruturação das cadeias produtivas, organização de estudos de integração, análise de políticas industriais e de matrizes de insumo-produto e análise das estratégias das firmas e das associações.

da produção total de leite, sendo a Índia o maior produtor, seguida pelos Estados Unidos, China, Brasil, Alemanha, Rússia e França (USDA, 2021).

Além disso, no que concerne às transformações da indústria mundial de lácteos, as principais descobertas incluem: mudanças geográficas na produção e consumo de lácteo do Norte Global para o Sul Global; intensificação das agendas produtivas, que buscam a mecanização, padronização e corporatização do setor; aumento da conscientização sobre os impactos ecológicos da produção intensiva de laticínios; e, finalmente, perturbações no setor impulsionadas por leites à base de plantas e, potencialmente, leites sintéticos (BOJOVIC e MCGREGOR, 2022).

Sendo assim, mediado por empresas e Estados nacionais, emergem interesses, para os quais são adotadas estratégias pela economia política internacional, acrescentando a tendência do capital de se expandir geograficamente. Nesse sentido, ecoa a necessidade da geoeconomia, esta que é considerada principalmente como o uso pelo Estado de instrumentos econômicos para alcançar objetivos geopolíticos (LUTTWAK, 1990), e também objetivos econômicos, dotados de uma dimensão estratégica (WIGELL, 2016).

Dialeticamente, o poder da geopolítica também se situa nessas estratégias de integração direta e indireta de tais economias. Nas palavras de Fiori (2014, p.141), “[...] é um conhecimento estratégico e normativo que avalia e redesenha a própria geografia a partir de algum projeto de poder específico, defensivo ou expansivo.”

Destarte, o presente artigo tem o objetivo de analisar a dinâmica geopolítica e geoeconômica em torno da indústria mundial de lácteos. Por isso, explica-se a abordagem metodológica. Antes de continuar, é importante notar que o foco está nas tendências do globo, mas também se busca interesses nas diferenças entre os países classificados como Norte Global e Sul Global¹⁰⁹. Para tanto, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, documental e levantamento de dados secundários.

Assim, com o objetivo em consciência e os métodos concretizados, os resultados deste trabalho estão apresentados em quatro seções, iniciando por esta introdução. No segundo capítulo, é apresentada uma breve conceituação e contextualização lógica da geoeconomia e geopolítica. O terceiro capítulo aborda os resultados e discussões. Por fim, estão as considerações finais, seguidas pelas referências utilizadas na elaboração deste trabalho.

¹⁰⁹ Os países do Norte Global incluem indústrias de laticínios da Europa, América do Norte, Austrália e Nova Zelândia, enquanto o Sul Global incorpora mercados predominantemente asiáticos, africanos e latino-americanos.

1. Uma discussão teórica: o movimento lógico da geoeconomia e geopolítica

Considerando as mudanças ocorridas na dinâmica econômica e política do mundo, as implicações do novo arranjo produtivo internacional, as novas polarizações globais, e tendo em vista, ainda, que o território¹¹⁰ vem passando por intenso processo de transformação, que precisa ser identificado em sua totalidade, sobretudo pelo meio geoeconômico e geopolítico pautado no início desse século (XXI), faz-se necessário esse movimento da geoeconomia e da geopolítica a nível mundial.

Nessa vertente, a análise geoeconômica concentra-se principalmente nas relações de poder que residem na interdependência econômica. Blackwill e Harris (2016) identificaram quatro fundamentos do poder geoeconômico de um Estado:

(1) sua capacidade de controlar as saídas financeiras usando estrategicamente o capital doméstico; (2) suas características de mercado doméstico, incluindo tamanho geral e grau de controle das condições de entrada de capital e mercadorias; (3) sua influência sobre os fluxos de commodities e energia, definida pelo poder de monopólio (capacidade de produção), poder de monopsonio (poder de compra) e centralidade como ponto de trânsito entre grandes compradores e vendedores; e (4) sua centralidade no sistema financeiro global, que permite o controle dos fluxos financeiros globais.

Além disso, em um contexto de produção globalizada e trocas entre jurisdições políticas diferentes e concorrentes, interagindo por meio de relações de interdependência assimétrica, a prática geoeconômica usa incentivos positivos e/ou sanções negativas para alterar o comércio, e a produção e o capital para pressionar outra parte a adotar e/ou evitar certas políticas e práticas econômicas (SCHOLVIN e WIGELL, 2018). Os mesmos autores afirmam que a geoeconomia é uma política externa estratégica e um quadro analítico.

Assim sendo, em uma fase a geoeconomia refere-se à globalização dos mercados e das ações empresariais, destacando-se o acirramento da concorrência e a situação de países e

¹¹⁰ Segundo os geopolíticos marxistas, o território tem um 'valor' e esse valor precisa ser investigado por meio de um aparato conceitual rematerializado que nos leve para além do 'mero discursivo' (COLÁS e POZO, 2011, p. 212). O valor de cada local depende de níveis qualitativos e quantitativos dos modos de produção e da maneira como eles se combinam. Assim, a organização local da sociedade e do espaço reproduz a ordem internacional (SANTOS, 1974, p. 8).

regiões perante fluxos de alcance planetário (BARTON, 1999; CRUZ DE CASTRO, 2000; SPARKE, 2007 *apud* LINS, 2011)¹¹¹.

Destarte, o conceito de 'geoeconomia' é uma noção que tenta capturar mais do que apenas o processo de legitimação geopolítica, acrescentando a tendência do capital de expandir geograficamente (MERCILLE, 2008, 2010). Contudo, pela ótica da geopolítica marxista, é possível entender a geopolítica como menos um monólito e mais um conjunto polimorfo de discursos espaciais que contaminam metanarrativas maiores, como o marxismo e o liberalismo (ROBERTS *et al.*, 2003).

Historicamente, o conceito de Geopolítica foi introduzido em 1899, pelo sueco Rudolf Kjellén, que a definiu como a ciência do Estado¹¹². Assim, a “geopolítica é a ciência que estuda o Estado como organismo geográfico” (VESENTINI, 2004, p. 15). Rosa (2021), ao se referir a R. Kjellén, afirma que a geopolítica corresponderia à teoria do Estado como um organismo ou fenômeno geográfico no espaço, isto é, o Estado como terra, território, domínio ou, mais sugestivamente, um reino¹¹³.

Segundo Folmer *et. all* (2021), pensar a Geopolítica é considerar, de forma dialógica, as relações geográficas entre fatos e fenômenos espaciais em diferentes escalas de organização e planejamento de políticas públicas e ações governamentais com impactos locais, regionais, nacionais e internacionais dos diversos países.

De forma geral, enquanto a geopolítica estaria diretamente associada às estratégias dos Estados e conquista do território, a geoeconomia vincula-se ao mercado, no qual ambas se sobrepõem em momentos históricos, como, por exemplo, as *sanções impostas* pela União Europeia¹¹⁴ e EUA contra a *Rússia* em resposta à guerra na Ucrânia. Contudo, cabe ressaltar que os interesses geoeconômicos e geopolíticos se mostram fortemente imbricados, e estão correlacionados a estratégias de poder nas relações internacionais.

¹¹¹ O conceito de geoeconomia foi empregado em 1990 pelo romeno, naturalizado norte-americano, Edward Luttwak (2021). Porém, de acordo com Egler e Matos (2012), a geoeconomia ganhou força nas escolas americanas e alemãs durante os primeiros anos do século XX e difundiu-se pelas análises de localização geoeconômica de Perroux.

¹¹² Cabe destacar que a geopolítica se diferencia da geografia política cunhada por F. Ratzel.

¹¹³ Para Kjellen, a geopolítica “é o estudo do Estado como organismo geográfico, isto é, como fenômeno localizado em certo espaço da Terra, logo do Estado como país, como território, como região, ou, mais caracteristicamente, como Reich” (KJELLEN *apud* BACKHEUSER, 1952, p. 56). Assim, Flint (2006, p. 34) vê a partir de Kjellén uma “geopolítica que está centrada na atuação do estado”, e não em sua geografia.

¹¹⁴ Sobre as sanções da União Europeia contra a Rússia ver: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-oveukraine/sanctions-against-russia-explained/So>.

Essa breve discussão e reflexão ativa foi feita com base na geoeconomia e geopolítica para discutir tendências, embora se reconheça que a realidade dessas categorias é muito mais sutil, e uma síntese detalhada da indústria de laticínios de cada região provavelmente revelará uma diversidade e diferença muito maiores. Assim, na próxima seção, será analisado o estado atual da cadeia mundial de laticínios global.

2. A cadeia mundial da indústria de lácteos

No processo de transformação dos insumos-produto, o termo 'laticínios' refere-se ao leite bovino em sua forma integral, bem como leite em pó, manteiga, queijo, iogurte, sorvete, creme de leite e quaisquer outros alimentos industrializados que possam conter subprodutos do leite (geralmente NSW 2109, Austrália, na forma de leite em pó). Para tanto, nesta seção, refere-se à produção de leite fluido e à produção e comércio dos derivados lácteos que predominam no mercado mundial, mais especificamente leite em pó desnatado, leite em pó integral, queijos e manteiga.

Na Tabela 1, é possível observar uma atuação da distribuição importante da cadeia de laticínios em escala mundial, sem, contudo, promover uma desconcentração produtiva ou de renda entre os países, entre a classificação socioeconômica dos países do Primeiro Mundo em relação ao Terceiro Mundo.

Na produção dos derivados de laticínios em escala mundial, a União Europeia (com destaque para Alemanha, França, Reino Unido, Holanda e Itália) mantém grande parcela, exceto na produção de manteiga e leite fluido, no qual a Índia sobressai sobre os demais países analisados. Estados Unidos vem em seguida, como o aproximado país importante na produção de lácteos, não se encontrando entre os cinco primeiros no caso do produto leite integral seco em pó. Os Estados Unidos, a União Europeia e a Índia participam com mais de 65,0% de toda a produção mundial. Vale citar que os países do Sul Global aparecem nessa concorrência mundial de lácteos, adotando estratégia regional; China, Brasil, Argentina e México, por exemplo, apresentam-se de forma mais significativa.

Tabela 1– Principais Produtores de Derivados Lácteos, por Países Seleccionados – 2021 (em 1.000 MT)

Manteiga		Queijo		Leite Integral Seco em Pó		Fluido		Seco Desnatado	
Índia	6.300	União Europeia	10.550	Nova Zelândia	1.600	Índia	199.000	União Europeia	1.526
União Europeia	2.141	Estados Unidos	6.217	China	1.010	União Europeia	149.384	Estados Unidos	1.238
Estados Unidos	940	Rússia	1.075	União Europeia	663	Estados Unidos	102.630	Índia	680
Nova Zelândia	470	Brasil	790	Brasil	594	China	37.950	Nova Zelândia	330
Rússia	270	Canadá	540	Argentina	234	Rússia	32.020	Brasil	164
México	235	Argentina	530	México	123	Brasil	27.825	Japão	150
Reino Unido	205	Reino Unido	505	Indonésia	96	Nova Zelândia	21.995	Austrália	147
Canadá	122	México	448	Estados Unidos	67	Reino Unido	15.500	Bielorrússia	122
Bielorrússia	121	Austrália	385	Chile	65	México	13.022	Rússia	95
China	109	Nova Zelândia	380	Bielorrússia	57	Argentina	11.900	Canadá	90
Brasil	82	Bielorrússia	355	Austrália	55	Canadá	10.185	Reino Unido	70

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no USDA, 2022.

A geoeconomia láctea apresenta-se traços análogos, com os movimentos da expansão das cadeias globais de valor (CGVs)¹¹⁵ – a cadeia de lácteos foi analisada enquanto uma cadeia regional de valor – direcionadas pela mundialização dos grandes capitais, bem como a reconfiguração da Divisão Internacional do Trabalho (DIT)¹¹⁶. Nas palavras de Barrietos (2022), em relação a expansão inicial das cadeias de valor globais (GVCs), a partir da década de 1980 teve uma dinâmica clara envolvendo empresas multinacionais (MNCs), atendendo consumidores de alta renda no Norte Global, fornecendo uma ampla gama de bens de consumo de países de baixos salários no Sul Global¹¹⁷.

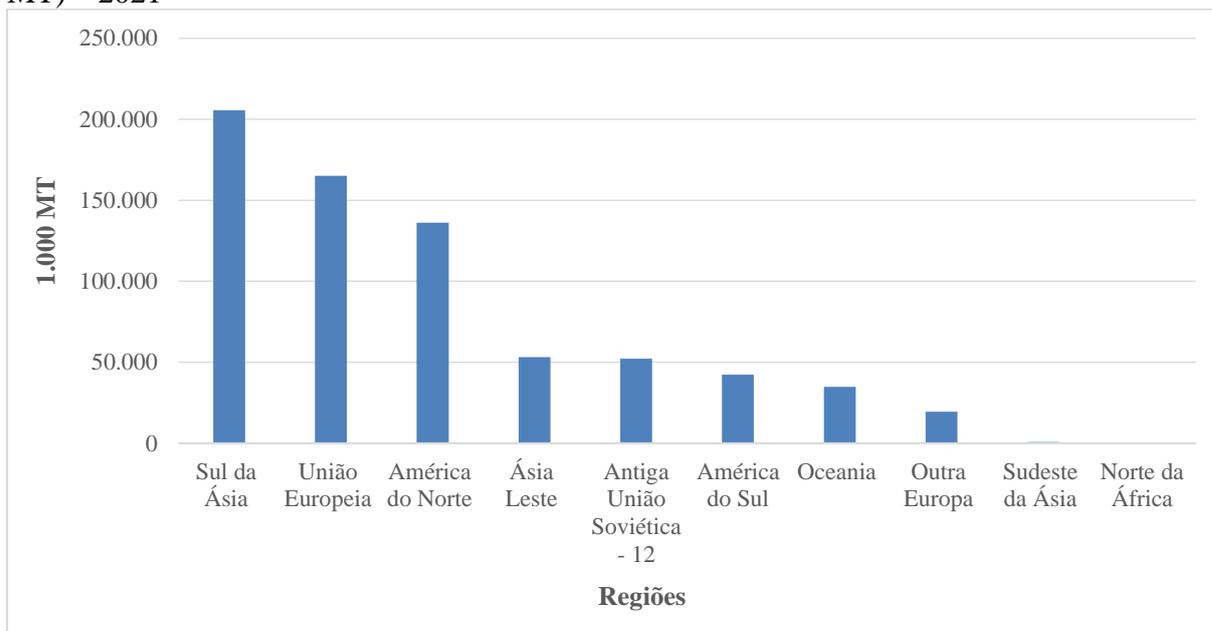
¹¹⁵ Baldwin (2014, p. 64) afirma que “todo o comércio é bastante regionalizado, mas o comércio em cadeias de valor o é ainda mais”. Para o autor, três características emergem da análise da matriz de comércio das cadeias de valor: i) as cadeias de valor não são globais, e sim regionais; ii) a matriz é muito esparsa (poucos fluxos são relevantes em escala global); e iii) os Estados Unidos, a China, a Alemanha e o Japão dominam o comércio das cadeias em âmbito global.

¹¹⁶ Segundo Hendler (2019, p. 417) vivenciamos, atualmente, uma ‘nova’ divisão internacional do trabalho demonstrado pela ascensão do ciclo que a China arrasta e ecoa pelo século XXI, principalmente implicado pela iniciativa da Nova Rota da Seda (BRI, em inglês).

¹¹⁷ Em relação aos países do Sul Global Scholvin e Wigell (2018), sugerem que em relação as estratégias geoeconômicas de países como Brasil, China e Índia.

Conforme se pode presumir, pelos dados da Tabela 1 e pelo gráfico 1 (abaixo), a produção apresentada de derivados de lácteos encontra-se dispersa e concentrada geograficamente, porém os custos e o modo de articular a produção são distintos.

Gráfico 1 – Distribuição da produção mundial de lácteos total por regiões globais (em 1.000 MT) – 2021



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no USDA, 2022.

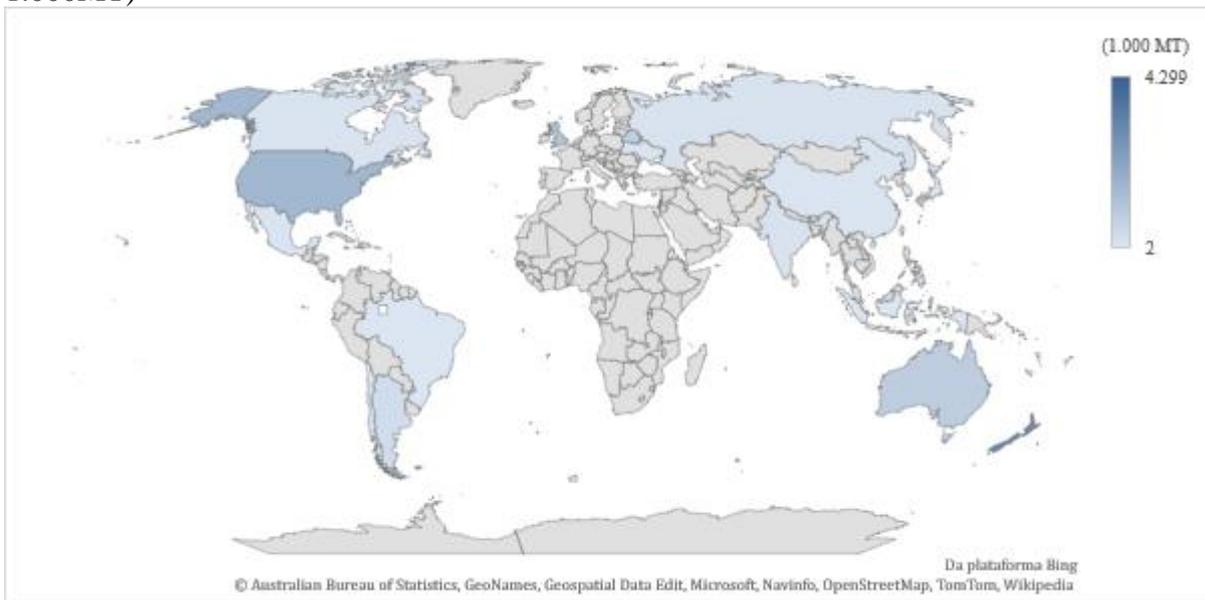
No caso da indústria de lácteos, admite-se que a articulação das grandes corporações implica o dinamismo dessa cadeia, as quais determinam suas ações. Ademais, a Figura 1, abaixo, apresenta os contextos regionais dos principais países que se envolvem nas exportações da cadeia láctea global.

Conforme a Figura 1, no ano de 2021, os principais exportadores mundiais foram: União Europeia, com 36%; Nova Zelândia, com 25,27%; EUA, com 12,71%; Argentina, com 2,30%; Austrália, com 6,60%; Bielorrússia, com 6,10%; e Reino Unido, com 8,56% (em relação à totalidade mundial, produziu-se, no ano de 2021, um total de 11.923.000 toneladas). Enquanto a Índia não exporta os produtos queijo, leite integral seco em pó, o Reino Unido e Canadá não exportam leite integral seco em pó (USDA, 2022).

Vale lembrar que, historicamente, os Estados Unidos adentram nas exportações comerciais nos laticínios de forma ativa nos anos 1990, tanto é que, no início dos anos de 1990, os EUA, pelo governo, iniciaram um programa de incentivo à exportação de lácteos.

Segundo Dryer (1990), esses subsídios foram para reduzir o preço dos produtos dos EUA (ou seja, leite desnatado, soro de leite, queijo e manteiga), para que pudessem se movimentar no comércio internacional.

Figura 2 – Principais exportadores de derivados de lácteos, países selecionados em 2021 (em 1.000MT)



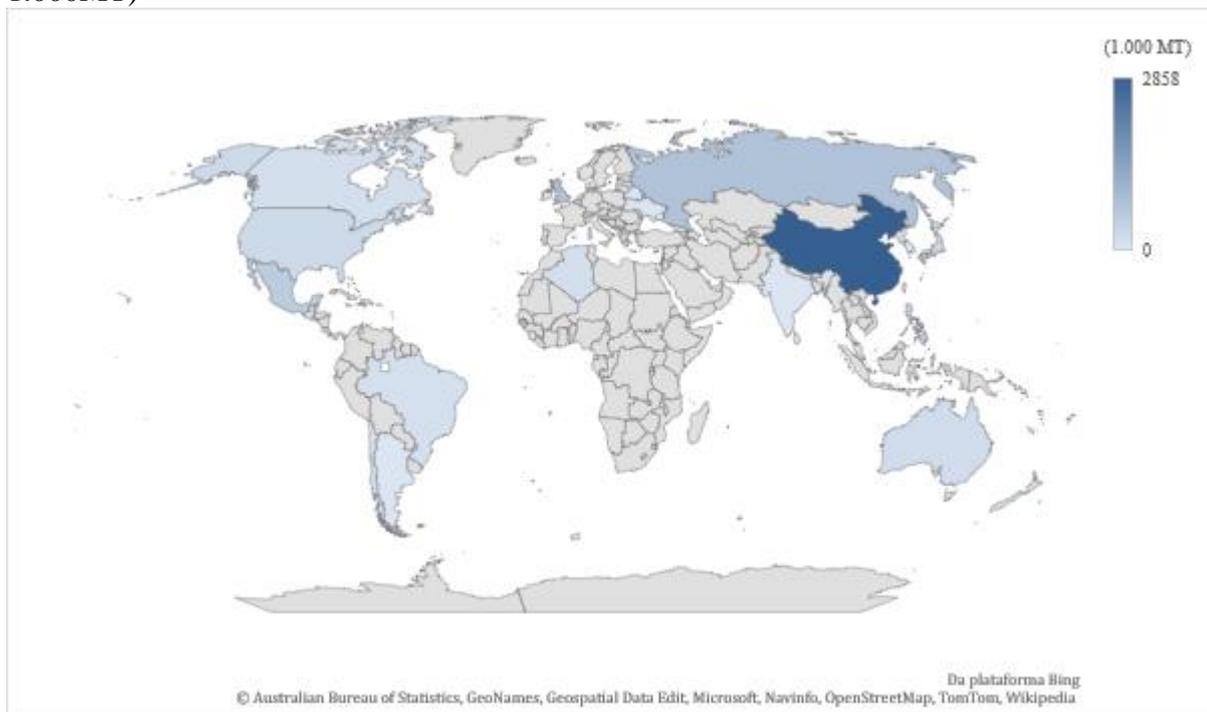
Fonte: Elaborado pelo autor, com base no USDA, 2022.

Segundo Bojec e Fertó (2014), os países da UE-27 apresentam-se com exportações não competitivas em todas ou na maioria das etapas da cadeia de exportação do setor lácteo, independentemente do nível de processamento do leite. Bélgica, Dinamarca, França, Irlanda e Holanda são antigos países da UE-15 com exportações competitivas de laticínios (do menor ao maior, de acordo com o nível de processamento do leite). Entre os países da União Europeia, o Reino Unido se sobressai em 8,26% na participação mundial. Em suma, os produtos exportados com maior valor adicionado provêm da Europa e os com menor valor adicionado da Oceania.

Quanto às importações, exposto na Figura 1, pode-se dividir os países em dois blocos: no primeiro, os países que importam produtos com maior valor agregação de valor: manteiga

e queijos¹¹⁸; no segundo, os países que importam principalmente leite pó e também o desnatado, os quais são usados em outras formulações alimentícias.

Figura 3 – Principais importadores de derivados de lácteos, países selecionados em 2021 (em 1.000MT)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no USDA, 2022.

O maior importador de derivados de lácteos é a China: 139.000 toneladas de manteiga, 176.000 toneladas de queijos (só perdendo destaque para o Reino Unido e Rússia), 849.000 toneladas de leite integral seco em pó, 1.298.000 toneladas de leite fluido e 426.000 toneladas de leite seco desnatado. O fornecimento desses produtos provém da Nova Zelândia, União Europeia e Estados Unidos, principalmente.

Nas diferentes formas de leite em pó integral seco, os países que mais se destacam são China e Argélia; estas apresentam um percentual de 79,80% na escala da importação mundial. Nesses países, o aumento do consumo de importações está ampliado pelo aumento da urbanização e a composição no hiato da renda.

¹¹⁸ Segundo Wilkison (2008, p. 53), novas tecnologias de processo se difundiram, sobretudo na área de queijos, leite fluido e produtos frescos.

O atual evento é a mudança gravitacional em torno da China, tanto na produção e distribuição (tabela 1 e gráfico 1) quanto nas exportações e importações (Figura 1 e 2). No caso do país asiático, a sua participação na geoeconomia de lácteos pelos produtos manteiga e queijos iniciam com registros datados pós-2010 (USDA, 2022). Segundo MARA e CASS (2021), no ano de 2020, com a implementação das políticas de subsídios e incentivos financeiros à indústria de lácteos, a produção de leite chegou a 35,46 milhões de toneladas, 7,5% acima do produzido em 2019, e alcançou nível recorde de produção desde 2008.

2.1. A geoeconomia de laticínios: dinâmica interna chinesa

Segundo Leite e Stock (2022), a produção de leite na China saltou de 7 bilhões de toneladas em 2000 para 29 bilhões de toneladas em 2021. Com relação aos lácteos processados, o volume produzido foi de 27,8 milhões de toneladas em 2020, um valor 2,8% superior ao de 2019 (MARA; CASS; USDA, 2021; 2022).

Com isso, nesse avanço chinês na geopolítica e geoeconomia mundial, em diversas dimensões, vale realçar que os estudiosos têm chamado atenção para as histórias da geopolítica dentro de imaginações geopolíticas não ocidentais (DODDS, 2016), e como a teorização geopolítica é produzida e narrada fora do mundo euro-americano (KRSNA, 1999).

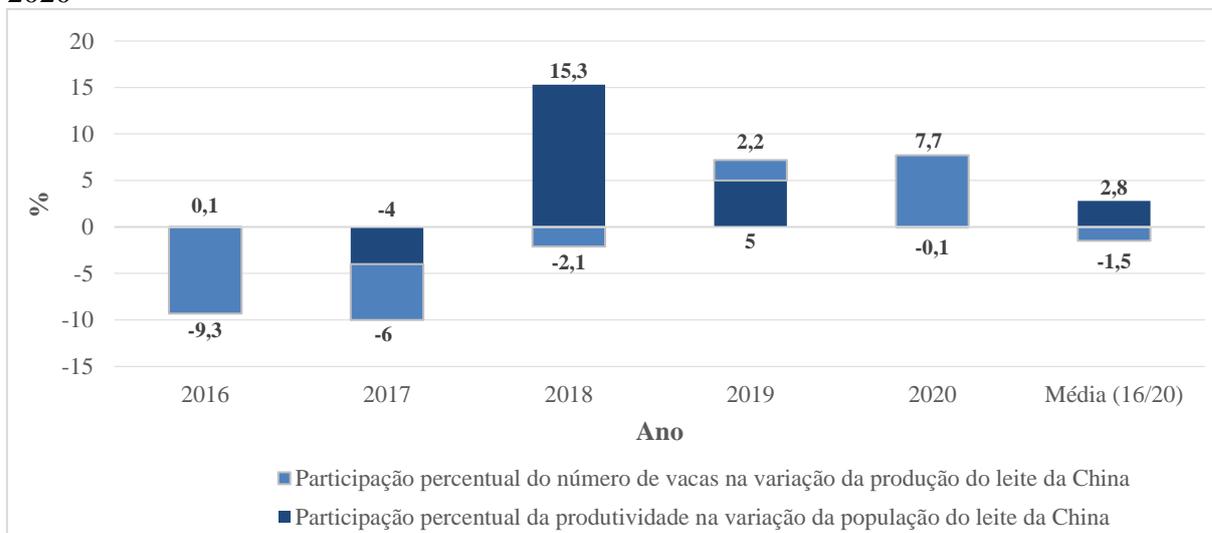
Além disso, no movimento da dinâmica interna ocorreu uma mudança estrutural na base produtiva chinesa, transformada¹¹⁹ pela modernização mediada pelo Estado. Os efeitos foram acelerados na taxa de urbanização e no desenvolvimento integrado das áreas rurais e urbanas (CNDR, 2022). No caso da indústria de lácteos, em questão, existem condicionantes internos, a saber: os fatores da participação percentual do número de vacas na variação da produção e a produtividade na variação da população. Estas informações podem ser observadas, empiricamente, conforme o gráfico 2, abaixo.

O gráfico 2 demonstra a evolução histórica dos indicadores da cadeia de lácteos na China. Nos últimos cinco anos, observa-se, pelo lado da oferta, redução do número de vacas 1,5% ao ano, ao mesmo tempo em que a produtividade das vacas vem crescendo em 2,8% ao ano. Ademais, o crescimento populacional e o aumento da renda¹²⁰, principalmente no espaço urbano, impulsionam o consumo de leite internamente.

¹¹⁹ Para as transformações na agropecuária chinesa, ver Zhan (2020) e Guo (2020).

¹²⁰ A renda per capita chinesa saiu de US\$ 194,80 em 1980 para US\$ 10.434,78 em 2020 (IMF, 2021).

Gráfico 2 – Fatores de crescimento da produção de leite da China, no período de 2016 a 2020



Fonte: Adaptado pelo autor, com base em Stock e Leite (2022).

O caso do leite é exemplar quanto às consequências deste processo de urbanização¹²¹, bem como nas estratégias chinesas para a agricultura global e na mudança da dieta da população para alimentos pecuários de maior valor. Em termos de consumo de lácteos, em 2020, totalizou 53,54 milhões de toneladas, 8,4% acima de 2019. O consumo per capita atingiu 38,11 kg, um aumento de 2,8 kg por pessoa em relação ao consumo registrado em 2019 (MARA; CASS, 2021).

Nessa última seção, dentro dessa lógica, há evidências para a redistribuição da produção de lácteos como a mercadoria básica, o leite¹²². Além disso, conforme demonstra a tese de Carvalho (2008), um aumento do consumo mundial de lácteos e derivados e também um aumento no número dos consumidores, expandindo-se por duas vias a demanda mundial.

Considerações Finais

O deslocamento da atividade leiteira para o Sul Global tem geograficamente um novo uso do espaço geográfico por ações políticas, um “circuito de leite”, que abrange toda a região

¹²¹ A taxa de urbanização de residência permanente na China atingiu 64,72% em 2021, de acordo com a CNDR (2022).

¹²² O leite de vaca continua a ser a principal fonte de insumo para a criação do produto (agregação de valor) na indústria.

sul da África, Ásia e América Latina. Nesse contexto, esta pesquisa teve como objetivo desvendar a dinâmica geopolítica e geoeconômica em torno da indústria mundial de lácteos.

Na atual conjuntura, existem países que se destacam por diferentes elementos e fenômenos, tanto pelo lado geoeconômico amarrado à geopolítica (investimento estatal em políticas públicas e IDE) quanto pelas forças naturais (o clima e o ambiente onde as vacas se desenvolvem, por exemplo, o Brasil), e ainda pela ampliação técnico-científico-comunicacional mediado por inovações tecnológicas (como manejos e as difusões nas combinações genéticas em centros de pesquisas e desenvolvimento (P&D)).

Ainda pode-se observar que fatores naturais, como o clima, podem impulsionar o dinamismo. Na primavera, os preços da manteiga no mercado dos Estados Unidos aumentaram dramaticamente, principalmente porque a demanda internacional foi excepcionalmente alta no outono anterior.

Em relação ao mercado, há oferta de leite disponível em áreas de produção de baixo custo e oferta de produto de países que subsidiavam o produto exportado para atender aos preços prevalecentes no mercado mundial.

Em relação aos países do Ocidente do globo, sobretudo a China, o seu uso de fundamentos geoeconômicos em sua arquitetura institucional em multiescala (em sua prática se apoia em pilares locais e regionais) no país e no exterior está resultando numa crescente, que pode transformar os arranjos monetários e financeiros globais relacionados, e gravitando a cadeia produtiva de laticínios.

Por fim, tornou-se possível verificar resultados preliminares no pós-era bipolar; na geopolítica multipolar do presente ainda não se assentaram os poderes da geopolítica e geoeconomia dos lácteos.

Referências

BACKHEUSER, Everardo. **A geopolítica geral e do Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1952.

BALDWIN, R. **Trade and flag: the changing balance of power in the multilateral trading system**. In: ISS GEO-ECONOMICS AND STRATEGY CONFERENCE, 2014, Manama. Annals... Manama: ISS, 2014.

BARRIETOS, Stephanie. Cadeias de valor regionais no Sul Global: implicações de governança para produtores e trabalhadores? *Cambridge Journal of Regions, Economy and*

23 a 27 de agosto de 2021

Society, Volume 15, Edição 2, julho de 2022, p. 437–443. Disponível em: <<https://academic.oup.com/cjres/articleabstract/15/2/437/6582038?redirectedFrom=fulltext&login=false>>. Acesso em: 01 ago. 2022.

BLACKWILL, RD; HARRIS, JM. **Guerra por Outros Meios: Geoeconomia e Estado**. 2016. Cambridge, MA: Imprensa da Universidade de Harvard.

BOJNEC, S; FERTÓ, I. Competitividade exportadora de produtos lácteos nos mercados globais: o caso dos países da União Europeia. **Jornal de ciência do leite**, volume 97, Edição 10, outubro de 2014, Páginas 6151-6163. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022030214005025?ref=pdf_download&fr=RR-2&rr=73476d8c0900a4f0#!>. Acesso em: 04 ago. 2022.

BOJOVIC, Milena; MCGREGOR, Andrew. Uma revisão das megatendências no setor de laticínios global: quais são as implicações socioecológicas? **Agricultura e Valores Humano**, 2022. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s10460-022-10338-x>>. Acesso em: 01 ago. 2022.

CARVALHO, Vera Regina Ferreira. **Reestruturação do sistema lácteo mundial: uma análise da inserção brasileira**. 2018. 1710. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/285788>>. Acesso em: 7 ago. 2022.

CAAS - Chinese Academy of Agricultural Sciences. **Sumário executivo da China Agricultural Outlook 2021 – 2030**. 2021. Disponível em: <https://www.sna.agr.br/wp-content/uploads/2021/08/China-Agricultural_v5.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2022.

CNDR - Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma. **China promoverá urbanização através de desenvolvimento de principais áreas distritais**. 2022. Disponível em: <<http://portuguese.people.com.cn/n3/2022/0509/c309806-10093876.html>>. Acesso em: 11 ago. 2022.

COLÁS, A; POZO, G. O valor do território: para uma geopolítica marxista. **Geopolítica** 16 (1): 211-220. Disponível em: <<https://www.tandfonline.ez46.periodicos.capes.gov.br/doi/abs/10.1080/14650045.2010.493993>>. Acesso em: 04 ago. 2022.

DRYER, Jerry. **Produtos lácteos dos Estados Unidos para um mercado global**. **Jornal de ciência do leite**, Volume 81, Edição 6, Junho de 1998, Páginas 1749-1752. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022030298757431?ref=pdf_download&fr=RR-2&rr=73476d8aee9fa4f0>. Acesso em: 02 ago. 2022.

EGLER, Cláudio Antonio G.; MATTOS, Margarida. Multinacionais do setor petrolífero: geoeconomia e integração regional na América do Sul. **In Book: Geografia e Geopolítica do Petróleo**, Rio de Janeiro, p. 81-104, jan. 2012. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/261365659_Multinacionais_do_setor_petroliifero_geoeconomia_e_integracao_regional_na_America_do_Sul>. Acesso em: 23 jun. 2022.

FAO - United Nations Food and Agriculture Organisation. **Climate change and the global dairy cattle sector**. 2019. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/CA2929EN/ca2929en.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2022.

23 a 27 de agosto de 2021

FIORI, José L. **História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

FLINT, Colin. Introduction to Geopolitics. **Oxon**, New York: Routledge, 2006.

FOLMER, Ivanio; MEURER, Ane Carine; ARAÚJO, Gilvan C.C; SUZUKI, Júlio Cezar (org.). **GEOPOLÍTICA: PODER E TERRITÓRIO**. São Paulo: FFLCH/USP, 2021.

Disponível em: <<https://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/610>>. Acesso em: 10 ago. 2022.

HEDLER, B. China's international projection since 2008: the new core-periphery relations and the belt and road initiative through foreign direct investment. **Revista da Escola Guerra Naval**, v. 25, n. 2, p. 416-448. maio/agosto 2019. Disponível em: <<https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/846/657>>. Acesso em 01 jan. 2022.

IMF – International Monetary Fund. **GPD per capital**. World Economic Outlook, abril, 2021. Disponível em:

<https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO/WEO_WORLD?year=2021>. Acesso em: 23 jun. 2022.

LINS, Hoyêdo Nunes. Geoeconomia e geopolítica dos recursos energéticos no capitalismo contemporâneo: o petróleo no vértice das tensões internacionais na primeira década do século XXI. In: **Anais...** 3º Encontro Nacional Abri 2011. Disponível em:

<http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC000000122011000200028&script=sci_arttext>. Acesso em: 20 mar. 2022.

LUTTWAK, E. Da geopolítica à geoeconomia: lógica do conflito, gramática do comércio. **O Interesse Nacional**, 1990, 20 (Verão): 17–23.

MERCILLE, J. The radical geopolitics of US foreign policy: geopolitical and geoeconomic logics of power. 2008. **Political Geography** 27 (5): 570–586.

Mercille J (2010) The radical geopolitics of US foreign policy: the 2003 Iraq War. 2010. **GeoJournal**, 75: 327-337 p. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/41148401>>. Acesso em: 11 ago. 2022

Ministry of Agriculture and Rural Affairs – MARA. **Sumário executivo da China Agricultural Outlook 2021 – 2030**. 2021. Disponível em: <https://www.sna.agr.br/wp-content/uploads/2021/08/China-Agricultural_v5.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2022.

NEVES, Marcos Fava. Vai agronegócio! 25 anos cumprindo missão vitoriosa. Editora Canaeste, 538 páginas. **Primeira Edição**, 2016. Disponível em: <<https://unica.com.br/wp-content/uploads/2020/10/vai-agronegocio.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2022.

ROBERTS, Susan; SECOR, Anna; MATTHEW, Sparke. Neoliberal geopolitics. 2003. **Antipode** 35(5): 886–897. Disponível:

<https://geography.as.uky.edu/sites/default/files/faculty_publications/Sue%20Roberts/roberts%20secor%20sparkeAntipode.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2022.

SANTOS, Milton. Espaço e Sociedade. **Petrópolis: Vozes**, 1974, p. 182.

23 a 27 de agosto de 2021

SCHOLVIN, Sören; WIGELL, Mikael. **Política de poder por meios econômicos: a geoeconomia como abordagem analítica e prática de política externa**. 2018, volume 37, Edição 1, p. 73-84. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01495933.2018.1419729?journalCode=ucst20>>. Acesso em: 09 ago. 2022.

STOCK, Lorildo Aldo; LEITE, José Luiz Bellini. Mercado Global: Produção e mercado do leite na China. **Anuário de leite**, 2022. Disponível em: <<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/doc/1143716/1/Producao-e-mercado-leite-China.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2022.

USDA - United States *Department of Agriculture* Foreign Agricultural Service. **Dados de Mercado e Comércio**. Disponível em: <<https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/advQuery>>. Acesso em: 29 jul. 2022.

USDA - United States *Department of Agriculture* Foreign Agricultural Service. **Distribuição da produção mundial de laticínios e leite líquido por regiões mundiais**. 2021. Disponível em: <<https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/home/statsByCountry>>. Acesso em: 28 jul. 2022.

VESENTINI, José W. **Novas Geopolíticas**. São Paulo: Contexto, 2004. 125p.

WIGELL, M. Conceituando as estratégias geoeconômicas das potências regionais: neoimperialismo, neomercantilismo, hegemonia e institucionalismo liberal. **Revista Ásia Europa**, 2016, 14(2): 135–151.

WILKINSON, J. 1. **Padrões de concorrência e regulação na indústria mundial**. In: Estudo da competitividade da indústria brasileira: o complexo agroindustrial [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008, pp. 56-69. Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/5sd7p/pdf/wilkinson-9788599662649-08.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2022.

ZHAN, S. The land question in 21st century China four camps and five scenarios. **New Left Review**, n. 122, Mar-Apr, 2020. Disponível em: <https://www.academia.edu/42947035/The_Land_Question_in_21st_Century_China_Four_Camps_and_Five_Scenarios>. Acesso em: 10 mai. 2022.



SEPERI 2022 

