



CRISES E TRANSFORMAÇÕES DA POLÍTICA INTERNACIONAL NO SÉCULO XXI

Cinco anos de pesquisas do Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais da Universidade Federal
de Uberlândia (PPGRI-UFU)

Filipe Mendonça
Flávio Pedroso Mendes
Haroldo Ramanzini Júnior
Laura Couto
(organizadores)

FILIPE MENDONÇA é professor
do Programa de Pós-Graduação em Re-
lações Internacionais da Universidade
Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

FLÁVIO PEDROSO MENDES é
professor do Programa de Pós-Gradua-
ção em Relações Internacionais da
Universidade Federal de Uberlândia
(PPGRI-UFU).

HAROLDO RAMANZINI JUNIOR
é professor do Programa de Pós-Gradua-
ção em Relações Internacionais da
Universidade Federal de Uberlândia
(PPGRI-UFU).

LAURA COUTO é discente do Progra-
ma de Pós-Graduação em Relações
Internacionais da Universidade Federal
de Uberlândia (PPGRI-UFU).



Filipe Mendonça
Flávio Pedroso Mendes
Haroldo Ramanzini Junior
Laura Couto
(Organizadores)

**CRISES E TRANSFORMAÇÕES DA
POLÍTICA INTERNACIONAL NO
SÉCULO XXI: Cinco anos de pesquisas
do Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais da Universidade
Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU)**

Copyright © da Editora CRV Ltda.
Editor-chefe: Railson Moura
Diagramação e Capa: Designers da Editora CRV
Arte da Capa: Shutterstock e Freepik
Revisão: Analista de Escrita e Artes

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
CATALOGAÇÃO NA FONTE

Bibliotecária responsável: Luzenira Alves dos Santos CRB9/1506

C928

Crises e transformações da política internacional no século XXI: Cinco anos de pesquisas do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFG) / Filipe Mendonça, Flávio Pedroso Mendes, Haroldo Ramanzini Júnior, Laura Couto (organizadores) – Curitiba : CRV, 2020.
252 p.

Bibliografia

ISBN Digital 978-65-5868-298-1

ISBN Físico 978-65-5868-288-2

DOI 10.24824/978655868288.2

1. Relações internacionais 2. Economia política internacional 3. Política internacional 4. Segurança internacional I. Mendonça, Filipe. org. II. Mendes, Flávio P. org. III. Ramanzini Júnior, Haroldo. org. IV. Couto, Laura. org. V. Titulo. VI. Série.

CDU 327.7

CDD 327

Índice para catálogo sistemático

1. Relações internacionais 327

ESTA OBRA TAMBÉM ENCONTRA-SE DISPONÍVEL
EM FORMATO DIGITAL.

CONHEÇA E BAIXE NOSSO APLICATIVO!



2020

Foi feito o depósito legal conf. Lei 10.994 de 14/12/2004

Proibida a reprodução parcial ou total desta obra sem autorização da Editora CRV

Todos os direitos desta edição reservados pela: Editora CRV

Tel.: (41) 3039-6418 - E-mail: sac@editoracrv.com.br

Conheça os nossos lançamentos: www.editoracrv.com.br

Conselho Editorial:

Aldira Guimarães Duarte Domínguez (UNB)
Andréia da Silva Quintanilha Sousa (UNIR/UFRN)
Anselmo Alencar Colares (UFOPA)
Antônio Pereira Gaio Júnior (UFRRJ)
Carlos Alberto Vilar Estêvão (UMINHO – PT)
Carlos Federico Dominguez Avila (Unieuro)
Carmen Tereza Velanga (UNIR)
Celso Conti (UFSCar)
Cesar Gerônimo Tello (Univer .Nacional
Três de Febrero – Argentina)
Eduardo Fernandes Barbosa (UFMG)
Elione Maria Nogueira Diogenes (UFAL)
Elizeu Clementino de Souza (UNEB)
Élvio José Corá (UFFS)
Fernando Antônio Gonçalves Alcoforado (IPB)
Francisco Carlos Duarte (PUC-PR)
Gloria Fariñas León (Universidade
de La Havana – Cuba)
Guillermo Arias Beatón (Universidade
de La Havana – Cuba)
Helmut Krüger (UCP)
Jailson Alves dos Santos (UFRJ)
João Adalberto Campato Junior (UNESP)
Josania Portela (UFPI)
Leonel Severo Rocha (UNISINOS)
Lídia de Oliveira Xavier (UNIEURO)
Lourdes Helena da Silva (UFV)
Marcelo Paixão (UFRJ e UTexas – US)
Maria Cristina dos Santos Bezerra (UFSCar)
Maria de Lourdes Pinto de Almeida (UNOESC)
Maria Lília Imbiriba Sousa Colares (UFOPA)
Paulo Romualdo Hernandes (UNIFAL-MG)
Renato Francisco dos Santos Paula (UFG)
Rodrigo Pratte-Santos (UFES)
Sérgio Nunes de Jesus (IFRO)
Simone Rodrigues Pinto (UNB)
Solange Helena Ximenes-Rocha (UFOPA)
Sydione Santos (UEPG)
Tadeu Oliver Gonçalves (UFPA)
Tania Sueley Azevedo Brasileiro (UFOPA)

Comitê Científico:

Alexsandro Eleotério Pereira de Souza (UEL)
Luciene Alcinda de Medeiros (PUC-RJ)
Maria Regina de Avila Moreira (UFRN)
Patrícia Krieger Grossi (PUC-RS)
Regina Sueli de Sousa (UFG)
Solange Conceição Albuquerque
de Cristo (UNIFESSPA)
Thaís Teixeira Closs (PUC-RS)
Vinícius Ferreira Baptista (UFRRJ)

Este livro passou por avaliação e aprovação às cegas de dois ou mais pareceristas *ad hoc*.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
<i>Filipe Mendonça</i>	
<i>Flávio Pedroso Mendes</i>	
<i>Haroldo Ramanzini Junior</i>	
<i>Laura Couto</i>	

PARTE I POLÍTICA EXTERNA E INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS

CAPÍTULO 1

A INTERNACIONALIZAÇÃO DE UBERLÂNDIA-MG APESAR DA FALTA DE UMA VERDADEIRA POLÍTICA EXTERNA MUNICIPAL	17
<i>Armando Gallo Yahn Filho</i>	
<i>Mariana Ferreira Seyfried</i>	

CAPÍTULO 2

O COMPORTAMENTO DOS ESTADOS DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE NO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU	31
<i>Pablo Ávila Militão</i>	
<i>Haroldo Ramanzini Junior</i>	

CAPÍTULO 3

EXPECTATIVA VS REALIDADE: a reforma da Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos e a criação do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas	51
<i>Mônica Ottoboni Maciel de Castro</i>	
<i>Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini</i>	

CAPÍTULO 4

DIREITO À VERDADE E À MEMÓRIA: um estudo sobre a experiência brasileira e chilena na construção de lugares de memória por meio de espaços físicos	69
<i>Tamara Claudia Coimbra Pastro</i>	
<i>Marrielle Maia Alves Ferreira</i>	

CAPÍTULO 5

A ELEIÇÃO PRESIDENCIAL DE 2016 NOS ESTADOS UNIDOS À LUZ DO FEMINISMO INTERSECCIONAL	87
<i>Débora Figueiredo Mendonça do Prado</i>	
<i>Taís Souza Carareto</i>	

PARTE II SEGURANÇA E DEFESA

CAPÍTULO 6

O RELACIONAMENTO BRASIL E ARGENTINA: a dessecuritização da questão nuclear	111
<i>Sandra Aparecida Cardozo</i>	
<i>Renata Moraes Simões</i>	

CAPÍTULO 7	
PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE A POLÍTICA	
INTERNACIONAL RUSSA NO PÓS-GUERRA FRIA.....	129
<i>Flávio Pedroso Mendes</i>	
<i>Thainá Penha Baima Viana Nunes</i>	
<i>Luis Francisco Calegari Cassarotti</i>	
CAPÍTULO 8	
O ENGAJAMENTO DE CIDADES NA CONSTRUÇÃO	
DA PAZ: caminhos entre o global e o local	147
<i>Julia Facchini</i>	
<i>Aureo Toledo</i>	
PARTE III	
ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL	
CAPÍTULO 9	
IMPERIALISMO, RELAÇÕES INTERAMERICANAS E O GOLPE DE	
ESTADO NO BRASIL (1964): conexões e particularidades.....	169
<i>Carolina de Castro Palhares</i>	
<i>Pedro Henrique de Moraes Cícero</i>	
CAPÍTULO 10	
HEGEMONIA E RESISTÊNCIA NA GLOBALIZAÇÃO:	
uma agenda neogramsciana	187
<i>Davi Matias Marra Demuner</i>	
<i>Filipe Mendonça</i>	
CAPÍTULO 11	
O PAPEL DAS <i>CREDIT RATING AGENCIES</i> NA CONTÍNUA	
REPRODUÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NEOLIBERAL	205
<i>Vitor Furtado Jerônimo</i>	
<i>José Rubens Damas Garlipp</i>	
CAPÍTULO 12	
A IMPORTÂNCIA DAS SEMENTES TRANSGÊNICAS PARA A	
DINÂMICA DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO	223
<i>Gustavo Lagares Xavier Peres</i>	
<i>Niemeyer Almeida Filho</i>	
ÍNDICE REMISSIVO	243
SOBRE OS AUTORES.....	249

APRESENTAÇÃO

No ano de 2020, o Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Economia e Relações Internacionais (IERI) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) completou cinco anos. Neste período, o Programa se constituiu como um dos centros emergentes, tanto na pesquisa, quanto na formação em Relações Internacionais no país. Assim, trata-se de momento oportuno para sistematizar e difundir o conhecimento que vem sendo produzido no âmbito do programa. É neste contexto que se coloca este livro, cujo objetivo precípua é congregar uma amostra significativa de resultados de pesquisas desenvolvidas por discentes, docentes e egressos.

O eixo central do livro é a política internacional, na perspectiva dos atores, das instituições e das transformações presentes na sua configuração nos anos 2000. Mudanças no equilíbrio de poder internacional ou no eixo dinâmico da economia internacional, como as que presenciamos no desenrolar dos anos 2000, impactam a dimensão estrutural da política internacional, afetando possibilidades de cooperação e gerando novas formas de governança. Um dos grandes desafios é entender como esse processo tem ocorrido e quais são as suas consequências, tendo em conta as arenas de interação, o desenho institucional das instâncias decisórias, a natureza e as estratégias dos atores. Em diferentes áreas temáticas, os regimes e organizações internacionais têm encontrado dificuldades crescentes para avançar entendimentos multilaterais e há uma série de negociações paralisadas ou em sérias dificuldades em temas como mudanças climáticas, intervenções internacionais, comércio internacional e direitos humanos, ao mesmo tempo em que crescem formas de cooperação fragmentadas e informais, com novos parâmetros normativos e regulatórios.

A organização dos capítulos segue as três linhas de investigação que estruturam o PPGRI-UFU, quais sejam: 1) Política Externa e Instituições Internacionais; 2) Segurança Internacional e 3) Economia Política Internacional. Do ponto de vista substantivo, a partir de perspectivas e análises específicas, os capítulos abordam temas presentes nos Projetos de Pesquisa vigentes no âmbito do Programa relacionados com: a) a construção da paz em situações de pós-conflitos internacionais, b) a política externa dos Estados Unidos, c) regimes e cortes internacionais de Direitos Humanos, d) atuação de cidades e Estados federados nas Relações Internacionais, e) política externa brasileira, regionalismo e relações interamericanas, f) países emergentes e mudanças na distribuição do poder internacional.

Assim, esperamos que o livro contribua para o entendimento de aspectos relevantes da política internacional, tanto de um ponto de vista teórico, das abordagens e teorias que buscam explicar ou compreender esses fenômenos, quanto do ponto de vista empírico, da análise de situações e processos internacionais específicos, inclusive das razões para as dificuldades presentes para a ação coletiva nos espaços institucionais da política internacional, como as organizações internacionais.

O público alvo da publicação não é formado exclusivamente por especialistas da área de Relações Internacionais. O livro pretende ser uma fonte de conhecimento para atores diversos da sociedade com interesse em questões internacionais. Cada

vez mais a política internacional tem um impacto direto na sociedade e na vida das pessoas no âmbito local, daí a necessidade de acompanhamento e entendimento da sua dinâmica. Desse modo, este livro é também uma forma de engajamento público e de contribuição do PPGRI-UFU para o debate democrático e informado sobre relações internacionais.

Em sua primeira parte, composta pelas produções da área de Política Externa e Instituições Internacionais, o livro conta com cinco capítulos, perpassando temáticas como a internacionalização de Uberlândia, cidade-sede do programa; as relações de gênero nas eleições presidenciais estadunidense; e os mecanismos de direitos humanos no âmbito da Organização dos Estados Americanos e da Organização das Nações Unidas.

No capítulo 1, intitulado “*A internacionalização de Uberlândia-MG apesar da falta de uma verdadeira política externa municipal*”, Armando Gallo Yahn Filho e Mariana Ferreira Seyfried partem da perspectiva de cidade internacional baseada em treze fatores de Soldatos (1996), com a finalidade de demonstrar o grau de desenvolvimento de Uberlândia no cenário internacional. Para tanto, os autores retomam a bibliografia a respeito de governança multinível e paradiplomacia, destacando que ambos os conceitos são partes fundamentais de determinadas etapas do processo de internacionalização proposto por Soldatos. Assim, a partir desta base teórica, os autores mencionam as iniciativas tomadas pelas instituições públicas e privadas da cidade, argumentando que, embora seja um processo lento, Uberlândia caminha para a internacionalização.

No capítulo 2, Pablo Ávila Militão e Haroldo Ramanzini Junior exploram os debates ocorridos no âmbito do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas. O capítulo intitulado “*O comportamento dos Estados da América Latina e do Caribe no Conselho de Direitos Humanos da ONU*” discorre sobre o padrão de convergência e divergência de um dos cinco grupos de Estados – o Grupo de Estados da América Latina e Caribe (GRULAC) – nas votações das resoluções do Conselho, baseando-se na composição dos países ocupantes das oito cadeiras do grupo. Em paralelo, os autores compararam os dados obtidos com o posicionamento brasileiro dentro do Conselho, a fim de compreender a agenda internacional de direitos humanos do país e delimitar os pontos em comum entre as pautas abordadas pela América Latina e Caribe.

No capítulo 3, intitulado “*Expectativa vs realidade: a reforma da Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos e a criação do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas*”, Mônica Ottoboni Maciel de Castro e Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini debatem ainda o papel das instituições internacionais na construção de normativas para os direitos humanos. A partir da análise do processo de negociação internacional, as autoras mapeiam os grupos de atores relevantes e as principais propostas de reforma da Comissão, identificando as expectativas de quatro grupos de países e do Secretário-Geral das Nações Unidas no período, Kofi Annan, para a configuração do Conselho. Por fim, as expectativas são contrastadas com a realidade institucional final do Conselho de Direitos Humanas, demonstrando os principais avanços trazidos pelo processo.

Já no capítulo 4, intitulado “*Direito à verdade e à memória: um estudo sobre a experiência brasileira e chilena na construção de lugares de memória por meio de espaços físicos*”, Tamara Claudia Coimbra Pastro e Marrielle Maia Alves Ferreira debatem as experiências no Brasil e no Chile na manutenção e criação de lugares de memória do passado traumático experimentado durante o período da ditadura civil-militar, entre as décadas de 1960 a 1990. Para isso, são considerados os espaços constituídos, a importância da atuação das Comissões da Verdade e as políticas de memória e reparação para a superação desse passado. Para fazer isso, o trabalho parte do conceito de Lugar de Memória, destacando com isso como os lugares marcam testemunhos oculares dos acontecimentos e servem como símbolos e registros para as gerações vindouras.

Finalizando a seção referente a linha de Política Externa e Instituições do programa, o capítulo 5, intitulado “*A eleição presidencial de 2016 nos Estados Unidos à luz do feminismo interseccional*”, Débora Figueiredo Mendonça do Prado e Taís Souza Carareto analisam as disparidades entre homens e mulheres nos Estados Unidos, frisando sobretudo o hiato no campo político, marcada pela subrepresentatividade femininas no poder público, ainda que sejam parte fundamental do eleitorado estadunidense. Analisando as eleições presidenciais do país em 2016, as pesquisas apontavam o apoio das mulheres à candidata Hillary Clinton, que poderia se tornar a primeira presidente feminina dos EUA. Entretanto, mesmo que ainda tenha obtido a maioria dos votos femininos, uma parcela significativa do eleitorado optou pelo voto em Donald Trump. Considerando isso, as autoras argumentam como fatores sociorraciais impactaram nos votos do eleitorado feminino em 2016, trazendo a tona as contribuições da teoria feminista interseccional.

Em sequência, a segunda parte do livro apresenta as contribuições da linha de pesquisa de Segurança Internacional, com questionamentos acerca das transformações no campo de estudo após o fim da Guerra Fria. No capítulo 6, “*O relacionamento Brasil e Argentina: a dessecuritização da questão nuclear*”, Sandra Aparecida Cardozo e Renata Moraes Simões, partindo do aporte teórico da Escola de Copenhague, traçam, em primeiro lugar, a securitização da temática nuclear entre os dois países sul-americanos para então argumentar a relevância dos processos institucionais na construção do processo de dessecuritização e na construção de uma relação bilateral mais cooperativa a partir de meados da década de 1980.

No capítulo 7, chamado “*Considerações Teóricas sobre a Política Internacional Russa no Pós-Guerra-Fria*”, Flávio Pedroso Mendes, Thainá Penha Baima Viana Nunes e Luis Francisco Calegari Cassarotti dividem a pesquisa em dois momentos para trazer aporte teóricos distintos: em primeiro lugar, partem do debate intrarrealista para analisar as intervenções militares russas nos casos da Geórgia e da Ucrânia, argumentando que as investidas da Rússia resultam da necessidade de manutenção do seu nível de influência e segurança no entorno. Na segunda seção, as contribuições trazidas pela Escola Inglesa são utilizadas para defender a posição da Rússia como grande poder, inferindo que o país, na busca pela manutenção de seus interesses estratégicos, contrapõe a expansão do regime normativo e de segurança ocidentais propostos por instituições como a OTAN e a União Europeia.

Já o capítulo 8, intitulado “*O engajamento de cidades na construção da paz: caminhos entre o global e o local*”, Julia Facchini e Aureo Toledo partem do debate sobre o papel internacional de cidades, apresentado em dois registros: ora são frequentemente inseridos nos estudos de paradiplomacia, que tratam da ação internacional autônoma de entidades subnacionais, ora surgem em debates acerca da urbanização de conflitos civis. Para os autores, as cidades consistem em agentes relevantes para a construção da paz, especialmente diante da nova dimensão dos conflitos contemporâneos, que exigem soluções localmente orientadas. Para isso, partem da Virada Local nos Estudos para a Paz e dos estudos sobre paradiplomacia.

Contemplando a linha de Economia Política Internacional do programa, a terceira parte deste livro expõe questões concernentes ao imperialismo, capitalismo, hegemonia e neoliberalismo para discutir temas relevantes ao campo de estudos das Relações Internacionais. No capítulo 9, intitulado “*Imperialismo estadunidense e relações interamericanas: o caso do golpe de Estado no Brasil (1964)*”, Carolina de Castro Palhares e Pedro Henrique de Moraes Cícero revisam os conceitos de imperialismo a fim de compreender o papel estadunidense no estabelecimento das ditaduras civil-militares na América Latina durante a Guerra Fria. Baseado na experiência brasileira, os autores investigam as justificativas dos Estados Unidos nas intervenções latino-americanas e delimitam o golpe de 1964 como parte da manutenção dos interesses hegemônicos do país na região. O capítulo analisa – inspirados nos referenciais estabelecidos pela teoria do Imperialismo em Lênin – o processo histórico que, desde as primeiras décadas do Século XIX, sedimentou a afirmação dos interesses econômicos, políticos e estratégicos estadunidenses no contexto das Relações Interamericanas. Especificamente, ao longo da “realidade bipolar” resultante da Guerra Fria, o sistema político firmado na região apontou para a consolidação de ditaduras civil-militares, as quais foram estabelecidas, em alguma medida, com vistas a manter a posição privilegiada dos estadunidenses na política de poder hemisférica. Em um desses casos, os EUA participaram decisivamente nos esforços para a desestabilização do governo de João Goulart, no Brasil. Este texto trata das nuances entre o esforço imperialista dos EUA e os fatos políticos que culminaram no Golpe de Estado em abril de 1964.

O capítulo 10, “*Hegemonia e resistência na globalização: uma agenda neogramsciana*”, de Davi Matias Marra Demuner e Filipe Mendonça mobilizam o conceito de revolução passiva de Gramsci para debater o termo globalização. Para isso, os autores argumentam que a manutenção da política hegemônica burguesa ocorre através da modernização dos Estados para que se evitem rupturas com a ordem mundial vigente. Nos países periféricos, esse movimento internacional é contraposto por forças internas, no qual as burguesias delimitam sua dominação no campo doméstico a partir do neoliberalismo, sendo portanto fruto de uma revolução passiva. Assim, o capítulo discorre que a reivindicação de novos atores da globalização, sobretudo os marginalizados, implica na validação das políticas hegemônicas vigentes, responsáveis pela assimetria na esfera política e econômica.

No capítulo 11, intitulado “*O papel das Credit Rating Agencies na contínua reprodução do Sistema Financeiro Neoliberal*”, Vitor Furtado Jerônimo e José Rubens Damas Garlipp abordam a ascensão do setor privado sobre a governança global a partir da influência das agências de classificação de crédito sobre o sistema financeiro internacional. Em decorrência da alta volatilidade dos capitais no mercado financeiro, a atuação das agências de classificação de crédito se torna relevante à medida que acessibilizam as informações e diminuem os riscos dos investidores. Os autores argumentam que, como consequência desta função, as práticas liberalizantes propostas pelas agências passaram a ser validadas pelos Estados, tornando, assim, as agências de classificação de crédito um mecanismo fundamental na reprodução do sistema financeiro.

Por fim, no capítulo 12, assinado por Gustavo Lagares Xavier Peres e Niemeyer Almeida Filho, o capítulo “*A importância das sementes transgênicas para dinâmica do capitalismo contemporâneo*” mapeia as sementes geneticamente modificadas submetidas ao direito da propriedade intelectual e os detentores, bem como esquematizam quais são os países com as maiores áreas de culturas transgênicas e as principais sementes geneticamente modificadas utilizadas. Analisando os resultados, os autores argumentam que a produção de sementes transgênicas atende a lógica de acumulação do capital e promove a degradação ambiental e o aprofundamento das relações de desigualdade.

Filipe Mendonça

Flávio Pedroso Mendes

Haroldo Ramanzini Junior

Laura Couto

PARTE I

**POLÍTICA EXTERNA E INSTITUIÇÕES
INTERNACIONAIS**

CAPÍTULO 1

A INTERNACIONALIZAÇÃO DE UBERLÂNDIA-MG APESAR DA FALTA DE UMA VERDADEIRA POLÍTICA EXTERNA MUNICIPAL

*Armando Gallo Yahn Filho
Mariana Ferreira Seyfried*

A participação de outros atores além dos Estados-nação nas relações internacionais vem ganhando cada vez mais destaque, desde o início do século XXI, como alternativa na busca de soluções de problemas locais, evitando total dependência do governo central. Em um mundo globalizado, a facilidade de comunicação direta entre os diversos atores permite que negócios, acordos de cooperação, parcerias, *etc.* se façam sem a necessidade de intervenção do Estado-nação. Ainda que possa haver um grande debate sobre os limites legais destas relações transnacionais, elas não deixam de acontecer de forma muito dinâmica no mundo atual.

Neste sentido, os atores subnacionais têm visto nas relações internacionais uma forma essencial para seus próprios desenvolvimentos. As universidades, por exemplo, veem na internacionalização uma busca de novas parcerias relativas à ciência e tecnologia, assim como empresas privadas fazem do cenário internacional uma fonte de ampliação de lucros. No que diz respeito aos atores governamentais, as cidades, por exemplo, percebem que podem buscar investimentos estrangeiros diretos (IED) ou aumentar os saldos de suas balanças comerciais por conta própria, através de suas inserções internacionais. Importante dizer que toda essa atuação dos atores subnacionais no campo das relações internacionais está associada a uma governança multinível ou, como diz Rosenau (2004), governança transnacional.

No que diz respeito às cidades, especificamente, neste trabalho serão demonstrados quais os treze fatores que as determinam como internacionais, segundo Soldatos (1996). Importante notar que um desses fatores é a paradiplomacia, do que decorre que não se pode pensar que as simples ações paradiplomáticas de um governo municipal sirvam de base para caracterizar uma cidade como internacional. Ademais, conforme será visto, também não se pode pensar que a paradiplomacia seja entendida como ações sem planos, de modo que, conforme destaca Salomón (2011), é preciso entender paradiplomacia como política externa municipal. Trata-se, assim, de uma política pública estratégica, conforme Costa (2013).

O principal problema deste trabalho é entender por que Uberlândia-MG, apesar de já se enquadrar em alguns fatores que caracterizam uma cidade internacional, ainda mostra dificuldades de avançar no sentido de uma completa internacionalização.

Nesse sentido, a hipótese que se coloca está no fato de que a falta de uma verdadeira paradiplomacia – melhor dizendo, política externa municipal, com a participação mais ativa da Prefeitura no processo de inserção internacional de Uberlândia-MG – é o grande obstáculo para se alcançar este objetivo.

Serão explicados, neste trabalho, os fatores específicos que destacam a internacionalização parcial de Uberlândia, bem como os atores responsáveis por este processo. Porém, conforme demonstraremos, esses atores vêm atuando de forma muito isolada, sem a coordenação e o planejamento deste processo por parte da Prefeitura, ou seja, com a ausência de uma política externa municipal.

1.1 Perfil de uma cidade internacional

Para Soldatos (1996), há um conjunto de treze características que conformam uma cidade internacional moderna:

1. Sua posição geográfica de abertura para o mundo;
2. O fato de receber fatores de produção estrangeiros (investimento, mão-de-obra, *etc.*) e fluxo de comércio (mercadorias e serviços);
3. Abrigar instituições estrangeiras e internacionais (empresas, bancos e diversas outras instituições socioeconômicas, culturais e científicas, organizações internacionais);
4. Exportar fatores de produção e suas instituições econômicas, sociais, culturais e científicas têm presença no exterior;
5. Multiplicidade de comunicações sociais com o exterior;
6. Estar diretamente interligada com o exterior por meios de transportes e de comunicações;
7. Possuir um setor de serviços voltado para o exterior e oferecendo um sistema de suporte aos atores estrangeiros ou internacionais (hotéis, escolas internacionais, centros de convenções, *etc.*);
8. Ter uma mídia de repercussão e difusão internacionais;
9. Acolher regularmente, encontros e outros tipos de atividades internacionais (congressos, exposições, festivais, jogos esportivos, *etc.*);
10. Abrigar instituições nacionais, regionais e locais de reputação internacional ou ativas no âmbito das relações internacionais;
11. Exercer uma paradiplomacia municipal (pública ou não), apoiada em serviços especializados de relações internacionais e em estratégias de internacionalização;
12. Manter entendimentos (acordos, protocolos, *etc.*) com atores estrangeiros ou internacionais e participar de redes internacionais de cidades ou de instituições de cidades;
13. Ter uma população com composição étnica diversificada (SOLDATOS, 1996, p. 216).

A partir deste perfil, Soldatos (1996) identifica dois tipos de internacionalização das cidades: *passiva* e *ativa*.

A internacionalização passiva é aquela desempenhada pelas *cidades-espaco*, que acolhem atividades e instituições internacionais, mas não acolhem instituições e

serviços de importância estratégica para o desenvolvimento de funções de influência ou de controle (sedes de grandes organizações internacionais, sedes de grandes empresas multinacionais, serviços estratégicos, *etc.*); seu papel é de peso regional. Por sua vez, a internacionalização ativa é aquela desempenhada pelas *cidades-atores*, que se distinguem por uma atuação dinâmica. Estas cidades possuem uma rede de serviços de suporte para as atividades internacionais (grandes escritórios internacionais de advocacia, grandes escritórios de arbitragem internacional, grandes instituições bancárias, estrutura sofisticada de transportes e comunicações, *etc.*) (SOLDATOS, 1996).

Essas cidades fazem parte das grandes redes internacionais de alta tecnologia (aeronáutica, informática, *etc.*) e de serviços de ponta, além de disporem de uma estratégia de planificação da sua atividade internacional. São cidades que exportam fatores de produção (SOLDATOS, 1996).

1.2 Governança multinível e a inserção internacional das cidades

Segundo Marks (1993, p. 392 *apud* BACHE; FLINDERS, 2004, p. 3), governança multinível é “um sistema de contínua negociação entre governos e atores ligados em diversos níveis territoriais”¹. Nesse sentido, Blache e Flinders (2004) argumentam que enquanto a palavra *multinível* se refere ao “aumento da interdependência de governos operando em diferentes níveis territoriais”, *governança* “assinala o crescimento da interdependência entre atores governamentais e não-governamentais em vários níveis territoriais” (BACHE; FLINDERS, 2004, p. 3).

Segundo Hooghe e Marks (2004), a ideia de governança multinível está centrada principalmente no fato de que há uma grande variação de externalidades na provisão dos bens públicos. E tais externalidades não são internalizadas por uma única escala de governo, requerendo uma negociação entre diversas escalas para se chegar a uma decisão final. Muitas vezes, esta negociação também envolve setores da sociedade, como empresas, organizações não-governamentais, entidades de classe, entre outras (HOOGHE; MARKS, 2004).

Afinal, se o Estado-nação não consegue proteger suas unidades subnacionais dos efeitos devastadores externos (econômicos, principalmente), não há que se impedir que estas unidades defendam seus interesses por conta própria, às vezes, contribuindo com o próprio Estado-nação (KINCAID, 1990). No entanto, esta ação por conta própria nem sempre ocorre sem a participação, ainda que indireta, de outros níveis de governo ou de outros atores não- governamentais.

De acordo com Hooghe e Marks (2004), a governança multinível pode ser dividida em dois tipos. A primeira (tipo I) está intimamente ligada ao federalismo e consiste da dispersão de autoridade para jurisdições em um número limitado de níveis, tais como: internacional, nacional, regional e local. Estas jurisdições têm suas funções baseadas em diversos temas. Ademais, o tipo I de governança se destaca pelo fato de que não há interseção entre as suas jurisdições.

1 MARKS, G. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: CAFRUNY, A.; ROSENTHAL, G. (Eds.). *The State of the European Community Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond*. Boulder, CO: Lynne Rienner; Harlow: Longman, 1993.

O segundo tipo de governança (tipo II) consiste de jurisdições especializadas, restritas à solução de problemas específicos. A grande diferença deste tipo de governança está no fato de que ela não se restringe a um número específico dentro dos diferentes níveis de jurisdição, são flexíveis, na medida em que a demanda as requer, e contam com a participação de atores não-governamentais. Outro ponto que a diferencia é o fato de haver interseção entre seus membros (HOOGHE; MARKS, 2004).

Rosenau (2004) analisa a governança multinível no plano internacional, apresentando um esquema com seis tipos de governança transnacional: *top-down governance* (governos, organizações internacionais), *bottom-up governance* (público de massa, ONGs), *market governance* (governos, organizações internacionais, elites, mercados, público de massa), *network governance* (governos, organizações internacionais, ONGs), *side-by-side governance* (ONGs, governos) e *mobius-web governance* (governos, elites, público de massa, ONGs, organizações internacionais). Este esquema é derivado da relação de diferentes atores no cenário internacional, combinando duas variáveis que definem tal relação: uma de caráter estrutural (relação formal, informal ou mista) e outra de caráter processual (relação de direção única, vertical ou horizontal, ou de direção múltipla, vertical e horizontal) (ROSENAU, 2004).

Segundo Rosenau (2004, p. 43), “os atores nacionais e subnacionais podem ser participantes de algumas ou de todas as seis formas de governança, mas suas participações decorrem de suas interdependências com as questões que se desdobram para além de suas jurisdições, seja nacional ou subnacional”.

Enfim, ao analisarmos a governança multinível no caso da inserção internacional de Uberlândia-MG, um exemplo claro disso está no acordo assinado entre os governos mineiro e amazonense para a instalação do *Entreposto da Zona Franca de Manaus-AM* na cidade de Uberlândia-MG, em 2008, com a finalidade de facilitar a distribuição de produtos para todo o País. Conforme veremos mais adiante, fica clara a participação de todos os níveis de governo num projeto que visa ampliar o desenvolvimento nacional, por meio da vantagem comparativa (localização estratégica) de uma determinada cidade.

1.3 A paradiplomacia pública municipal entendida como política externa municipal

Desde que se iniciou o debate sobre a atuação de atores subnacionais nas relações internacionais, novos conceitos surgiram. Entre eles o de paradiplomacia, que

[...] pode ser definida como o envolvimento dos governos subnacionais nas relações internacionais, através do estabelecimento de contatos formais e informais, permanentes ou *ad hoc*, com públicos estrangeiros ou com entidades privadas, com o objetivo de promover questões socioeconômicas ou políticas, assim como qualquer outra dimensão externa de suas próprias competências constitucionais (CORNAGO, 2000, p. 2 *apud* SALOMÓN, 2011, p. 274).

Criou-se até mesmo certa “confusão” entre paradiplomacia pública e internacionalização dos governos subnacionais. Muitos entediam que as simples ações

paradiplomáticas por parte do governo municipal – tal como a assinatura de acordos ou protocolos de intenções com cidades estrangeiras – já significavam a própria internacionalização da cidade, o que não é verdade. Basta ver que a paradiplomacia é apenas um dos treze fatores que definem uma cidade internacional (ou a internacionalização da mesma), segundo Soldatos (1996). Ou seja, não é porque um governo municipal exerce uma paradiplomacia que a cidade se torna internacional. Um longo caminho existe para se chegar a essa verdadeira internacionalização, tal como é o caso de Uberlândia-MG.

Ademais, outra questão importante que deve ser levada em consideração é o fato de que “o termo ‘paradiplomacia’ não leva em conta a distinção entre política externa (plano) e ação externa (mera prática)” (WHITE, 1999 *apud* SALOMÓN, 2011, p. 274). Segundo Salomón (2011, p. 274), “mesmo aceitando o termo ‘paradiplomacia’ como um eufemismo conveniente, não se deve esquecer que este denota a política externa subnacional”, na medida em que esta inclui planejamento antes de qualquer ação (SALOMÓN, 2011).

Importante notar que, segundo Costa (2014), este conceito de paradiplomacia – e, portanto, de política externa subnacional – está vinculado à definição de política pública estratégica (*strategical policy-making*), a qual “trata fundamentalmente de atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos (*policy goals*) com meios políticos (*policy means*), num processo que pode ser caracterizado como resolução aplicada de problemas” (HOWLETT *et al.*, 2013, p. 5).

Enfim, como veremos mais adiante, apesar de Uberlândia estar se internacionalizando – de acordo com os fatores estabelecidos por Soldatos (1996) para definir uma cidade internacional –, ela tem a paradiplomacia pública como o fator menos relevante neste processo, especialmente tomando este conceito a partir da definição de política externa municipal, conforme estabelecido por Salomón (2011). Afinal, apesar de haver ações que estão levando à internacionalização de Uberlândia-MG, ainda falta um verdadeiro planejamento estratégico para que se alcance completamente este objetivo.

1.4 O processo de internacionalização de Uberlândia-MG

Ao se analisar as características de uma cidade internacional, conforme apontadas por Soldatos (1996), é possível perceber que Uberlândia-MG está num processo de inserção internacional, porém ainda em meio-termo entre internacionalização passiva e ativa. Ademais, é de se destacar o fato de que esse processo de inserção internacional se faz acontecer muito mais por conta da participação dos atores não-governamentais, por conta de ações individuais de diversos atores, mas não por uma política pública estratégica do governo municipal. Se havia até recentemente algum ator público pensando de forma estratégica a inserção internacional de Uberlândia-MG, este era o próprio governo federal, que sempre observou toda região do Triângulo Mineiro como sendo uma ilha de desenvolvimento no território nacional (YAHN FILHO, 2019).

Ao tomarmos a **posição geográfica de abertura para o mundo** – primeira condição colocada por Soldatos (1996) para que uma cidade seja internacional – é preciso pensar que todo o desenvolvimento econômico de Uberlândia-MG e, por consequência, do Triângulo Mineiro, esteja condicionado à infraestrutura de transporte que facilitou a ligação com o porto de Santos e, atualmente, com os aeroportos internacionais mais importantes do Brasil, como os de *Cumbica* e *Viracopos*, em Guarulhos-SP e Campinas-SP, respectivamente. Ademais, não se pode esquecer o fato de que há possibilidade de construção de um aeroporto internacional regional, ou da ampliação do próprio *Aeroporto Tenente Coronel Aviador César Bombonato*, em Uberlândia-MG, facilitando ainda mais o fluxo de mercadorias exportadas e evitando a dependência do transporte rodoviário para o despacho de produtos para outros países.

A princípio, um fato que parecia confirmar essa abertura de Uberlândia-MG e do Triângulo Mineiro para o mundo foi a consolidação de um projeto que surgiu em 2008, a partir de muito esforço do setor empresarial de Uberlândia, tendo em vista a visão estratégica da logística regional. Naquele ano, foi assinado um Protocolo de Intenções (Protocolo nº 175/2008) entre os Governadores Aécio Neves, de Minas Gerais, e Eduardo Braga, do Amazonas, objetivando a realização de estudos destinados à criação, no município de Uberlândia, de um polo de distribuição de mercadorias produzidas na Zona Franca de Manaus-AM, que culminou na inauguração do chamado *Entreponto da Zona Franca de Manaus-AM*, em março de 2010.

Segundo Pereira (2013), dentre os fatores que contribuíram para que a cidade de Uberlândia-MG fosse escolhida para a instalação do Entreponto, destacam-se:

- A facilidade para o escoamento dos produtos visto que o município se liga aos principais mercados do país, ao MERCOSUL e ao mundo através de uma excelente infraestrutura logística que engloba transporte rodoviário, aéreo, hidroviário e ferroviário;
- Uberlândia é um ponto de ligação entre São Paulo-SP, Rio de Janeiro-RJ, Belo Horizonte, Goiânia e Brasília. Os maiores centros econômicos do Brasil contam com Uberlândia como ponto de ligação. Além disso, estima-se que num raio de 600 km existam 78 milhões de consumidores, que representam 50% do PIB brasileiro;
- Uberlândia é interceptada por cinco rodovias que conectam a cidade aos grandes centros, capitais e diferentes regiões do Brasil. Sendo assim, a instalação do Entreponto em Uberlândia ocorre com vistas à localização estratégica da cidade juntamente com toda a infraestrutura que atenda as demandas do empreendimento (PEREIRA, 2013, p. 23).

Ademais, segundo notícia publicada pela Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, em 9 de março de 2010:

O entreponto funcionará como armazém para recebimento da produção das empresas instaladas na Zona Franca e distribuição aos varejistas de todo o país ou mesmo

para exportação. A escolha por Uberlândia por parte do Governo do Amazonas foi fundamentada na sua localização geográfica estratégica e por sua malha viária que interliga todas as regiões do país. Além disso, a cidade abriga os maiores distribuidores atacadistas do país (MINAS GERAIS, 2010, p. 1).

Ainda que o Entreposto tenha sido visto pelo Governo de Minas Gerais, e por diversos analistas, como base para o aumento da exportação dos produtos fabricados na Zona Franca de Manaus-AM, alguns empresários questionam qualquer impacto deste projeto nas taxas de exportação da Região do Triângulo, por conta das legislações tarifárias dos estados brasileiros, mas não excluem a possibilidade de que isso venha a acontecer com reformas tributárias, que tornem menos custosos os fluxos de produção dentro do País.

Nesse sentido, ao considerarmos a possibilidade de que o Entreposto seja uma porta de saída dos produtos brasileiros para o exterior, vale a pena notar como as teorias da reterritorialização e da governança multinível estão na base de construção desse projeto, que pode ser mais uma razão de abertura para o mundo, haja vista a posição geográfica de Uberlândia-MG.

Segundo Pereira (2013):

Essa reterritorialização é manifestada na medida em que o Entreposto pode ser visto como uma nova forma de regulamentação estatal frente à crescente circulação de capital, regulamentação esta que é exercida por órgãos que estão vinculados diretamente ao Estado (Superintendência da Zona Franca de Manaus e Receita Federal) e que expressa, cada vez mais, a presença deste dentro do território (PEREIRA, 2013, p. 26).

Ainda de acordo com esta mesma analista de Relações Internacionais:

Percebe-se que a articulação política entre as diversas escalas de governo (municipal, estadual e federal), além do setor privado, e a percepção do Triângulo Mineiro como uma Região estratégica para o desenvolvimento econômico do País, fez com que fosse Uberlândia a escolhida para receber tal empreendimento, evidenciando-se, assim, a prática da governança multinível e o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico da localidade (PEREIRA, 2013, p. 26).

Outra conclusão que se pode tirar a partir do *Entreposto da Zona Franca de Manaus-AM* e da governança multinível que esteve na sua base construtiva, é a sua sintonia com a política externa do Governo Lula, tanto na busca por novas formas de inserção internacional do País quanto na própria tentativa de aprofundar as relações comerciais com os membros do Mercosul (YAHN FILHO, 2019). No primeiro caso, destaca-se o investimento do Governo federal em obras de infraestrutura que favoreçam o desenvolvimento nacional, bem como o paradigma do Estado logístico, pelo qual se faz o repasse à sociedade das responsabilidades de Estado empresário.

Ao tomarmos outros dois critérios de inserção internacional de uma cidade, estabelecidos por Soldatos (1996), Uberlândia-MG se enquadra tanto nos **investimentos estrangeiros** quanto no **fluxo de comércio**.

Verificamos, no período entre 2010 e 2019, os valores das exportações de Uberlândia-MG sempre acima daqueles das importações, do que decorre um saldo sempre favorável na balança comercial deste município, conforme se pode observar abaixo (Tabela 1 - Balança Comercial do Município de Uberlândia-MG).

Tabela 1 – Balança Comercial do Município de Uberlândia-MG

ANO	Exportação US\$ FOB (A)	Importação US\$ FOB (B)	Saldo US\$ FOB (A) - (B)
2019	454.803.474	144.492.672	310.310.802
2018	711.209.881	142.922.885	568.286.996
2017	415.976.526	140.160.080	275.816.446
2016	404.579.654	144.635.648	259.944.006
2015	370.514.125	166.622.275	203.891.850
2014	349.542.923	186.457.490	163.085.433
2013	427.474.832	180.721.453	246.753.379
2012	394.200.733	196.867.896	197.332.837
2011	331.563.980	157.850.770	173.713.210
2010	272.276.665	135.513.281	136.763.384

Fonte: BRASIL, 2020.

No que se refere aos investimentos estrangeiros diretos (IED), não temos esses dados estatísticos focados para a cidade, mas podemos destacar alguns casos que chamaram a atenção na imprensa nacional. Um exemplo é o investimento do *Grupo Sonae Sierra Brasil*, com a construção do *Uberlândia Shopping*. Em julho de 2008, o Grupo português anunciou o investimento de US\$110 milhões nesta nova obra, destacando-se o fato de que o País tinha respondido, em 2007, “por quase um terço do total do lucro do grupo no mundo, que foi de €300 milhões”, ficando o desempenho brasileiro apenas “atrás do de Portugal” (CHIARA, 2008, p. B15).

Trata-se de um investimento de efeitos sistêmicos, na medida em que dele decorrem outros três dos maiores investimentos estrangeiros na cidade nos últimos quinze anos: *Walmart*, *Leroy Merlin* e *Zara*. Afinal, de acordo com Chiara (2008, p. B15), “o ritmo acelerado de expansão do Grupo Sonae reflete a corrida dos empreendedores para investir no setor de shoppings”. Destaca-se o fato de que o *Shopping Parque Dom Pedro*, em Campinas-SP, que também pertence ao *Grupo Sonae Sierra Brasil*, atende à demanda de toda a Região Metropolitana. Ou seja, Uberlândia-MG também é vista pelos proprietários do referido Grupo como cidade polo de uma região com alto poder de consumo.

No caso da rede *Walmart*, PETRY (2013) afirma que do valor total do investimento em Minas Gerais, R\$ 50 milhões foram usados na construção do hipermercado de Uberlândia-MG, o quarto da rede no Estado. Segundo o mesmo autor, “o Walmart afirmou, por meio de uma nota distribuída à imprensa, que Minas Gerais tem localização estratégica dentro do território nacional, daí a decisão de ampliar os investimentos no Estado, tanto nas lojas físicas quanto em logística” (PETRY, 2013, p. 1).

Ressalta-se, no entanto, que os investimentos estrangeiros são totalmente dependentes dos investimentos nacionais em infraestrutura, o que não tem acontecido de

forma suficiente para atrair mais empresários de outros países, a começar pelo fato de que o investimento nacional na Região do Triângulo tem se pautado muito mais pela ampliação de rodovias que facilitem a distribuição de cargas por todo o País, ao invés da ampliação do *Aeroporto Tenente Coronel Aviador César Bombonato* (Uberlândia-MG), com sua internacionalização, ou da construção de um novo aeroporto internacional regional, que possibilite o comércio exterior.

De qualquer forma, não se pode deixar de considerar que o fato destes investimentos não serem tão amplos quanto poderiam, segundo diversos empresários e analistas econômicos do município, justifica-se pela própria política externa do Governo Lula preocupada muito mais com o investimento de dentro para fora, seguindo o paradigma do multilateralismo de reciprocidade.

Ao se falar da **exportação de fatores de produção e da presença de instituições científicas no exterior**, os primeiros dezoito anos do século XXI foram muito marcados pela ampliação dos intercâmbios acadêmicos promovidos pela *Universidade Federal de Uberlândia (UFU)*, tanto dos discentes quanto dos docentes, ressaltando-se muito o programa de mobilidade internacional. Isso confirma o argumento de que a paradiplomacia segue na mesma linha da política externa do governo federal – que até 2018 vinha buscando ampliar o conhecimento científico e tecnológico no Brasil, por meio das suas redes de intercâmbio com universidades estrangeiras nos países desenvolvidos (YAHN FILHO, 2019).

Importante notar que, nos últimos anos, a *Diretoria de Relações Internacionais e Institucionais (DRII)* da UFU vem desenvolvendo um projeto de internacionalização da mesma, de forma muito planejada, com a criação de comitês temáticos específicos, compostos por docentes representantes de unidades acadêmicas. Trata-se de um projeto técnico e aberto ao diálogo com membros de toda instituição, inspirado inclusive no sucesso da internacionalização de outras universidades federais do País, a exemplo da *Universidade Federal do Ceará (UFC)*. Percebeu-se claramente a necessidade de se ter um planejamento estratégico a fim de se chegar a essa internacionalização universitária, tão importante para um maior desenvolvimento científico e tecnológico da mesma.

Considerando o fato de a UFU ser uma instituição federal, pode-se dizer que ela faz uma ponte entre os níveis local e federal, pensando em termos de cooperação científica e tecnológica. Ressalta-se também o fato de que a UFU vem buscando se articular cada vez mais com os setores público e privado, participando de delegações municipais nas viagens ao exterior para a realização de acordos internacionais.

Ao tomarmos a **abertura para os atores estrangeiros por meio de hotelaria e centros de convenções**, Uberlândia-MG deixou claro esse avanço a partir do final da década passada. É interessante notar que o crescimento do setor terciário na cidade se fez de forma paralela com o crescimento da infraestrutura adequada para a ampliação dos negócios internacionais, tendo como exemplo o investimento na cidade de redes hoteleiras internacionais e a construção do *Uberlândia Convention Center*. Destaca-se, também, a construção de outros novos centros comerciais na cidade, tais como *World Business Center* e *Gávea Business*.

Vale notar, também, que não somente a *Associação Comercial e Industrial de Uberlândia (ACIUB)* tem uma visão estratégica de inserção internacional, mas a

criação do *Uberlândia Convention & Visitors Bureaux (C&VB)*, que recentemente passou a se chamar *Visite Uberlândia*, é demonstração clara dos interesses de todos os setores econômicos da cidade na busca de ampliar suas relações para além das fronteiras nacionais, bem como de abrir as portas para os investimentos estrangeiros na cidade. De acordo com a definição dada pela própria entidade:

O Visite Uberlândia é uma entidade sem fins lucrativos, fundada pela união da Prefeitura Municipal de Uberlândia e da iniciativa privada deste município em 25/04/2000. (...) Objetivando aumentar o fluxo turístico na cidade, o Visite Uberlândia atua na captação, geração e apoio a eventos. Além disso, desenvolve ações que resultam na formação de uma imagem favorável à cidade. O Visite Uberlândia atua como órgão de apoio junto aos diversos setores ligados ao segmento turístico, prestando apoio técnico, disponibilizando material promocional, acesso ao banco de imagens, além de organizar e acompanhar visitas de familiarização e inspeção a Uberlândia (VISITE UBERLÂNDIA, 2020, p. 1).

Importante notar que, ao se fazer uma análise do turismo em Uberlândia-MG, cabe uma comparação ao que ocorre com a cidade de Campinas, cujo foco é o chamado turismo de negócios.

Para não ficarmos presos apenas na exportação de instituições científicas, vale destacar que **instituições culturais überlandenses também já tiveram presença no exterior** e a cultura pode ser um fator de destaque na inserção internacional da cidade, conforme Soldatos (1996). A *Companhia de Dança Balé de Rua*, de Uberlândia-MG, conseguiu com a ajuda de muitos patrocinadores sair pela primeira vez do País e se apresentar na grande mostra francesa de artes cênicas, a Bienal de Lyon, em setembro de 2002.

Enfim, ao analisarmos um fator determinante nesse processo de inserção internacional, que é o **exercício de uma paradiplomacia municipal (pública ou não), apoiada em serviços especializados de relações internacionais e em estratégias de internacionalização**, fica claro que prevalece em Uberlândia uma paradiplomacia por parte de atores não-governamentais. Pode-se perceber que as atuações da ACIUB, do *Visite Uberlândia* e da própria UFU demonstram uma visão estratégica desses setores na busca por uma internacionalização. Porém, o fato de as atividades desses atores serem praticadas separadamente demonstra a falta de uma maior atuação da Prefeitura, de modo a coordenar e planejar essa inserção internacional da cidade e, portanto, colocando em prática uma verdadeira política externa municipal, ou paradiplomacia pública.

1.5 O incentivo à criação de uma política externa municipal (ou paradiplomacia pública municipal) em Uberlândia-MG

Em 2016, o *Conselho de Desenvolvimento Econômico de Uberlândia (CODEN)*, que trabalha olhando a cidade a partir de uma prospecção de longo prazo, uniu-se a diversas instituições públicas e privadas – tais como *Sebrae-MG*, *Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG)*, universidades locais, empresas privadas de grande porte, *Associação Comercial e Industrial de Uberlândia (ACIUB)*,

Visite Uberlândia, etc. – para criar o *Comitê de Internacionalização de Uberlândia*. A meta do então Presidente Executivo do CODEN, Dilson Dalpiaz Dias – um engenheiro mecânico, com experiência em políticas públicas e MBA pela *Harvard Business School* – era avançar no processo de internacionalização municipal, “pressionando” a Prefeitura de Uberlândia-MG a exercer um papel mais ativo, haja vista que, como já demonstrado antes, a paradiplomacia pública municipal é o fator mais atrasado dentre todos estabelecidos por Soldatos (1996) como base para uma cidade se internacionalizar.

O *Comitê de Internacionalização de Uberlândia*, diferentemente do que vinha acontecendo com as tentativas dos governos municipais de mostrar um papel mais ativo nesse processo, progrediu justamente pelo fato de trabalhar de forma mais técnica, fora do ambiente político, sobre um verdadeiro projeto de inserção internacional de Uberlândia-MG. Este tecnicismo se verifica, claramente, na participação de empresas e universidades que já vinham agindo no plano internacional, fazendo uma paradiplomacia bem mais avançada que aquela demandada à Prefeitura. Destaca-se também o envolvimento do *Sebrae-MG*, disposto a fazer deste projeto um exemplo a ser expandido para diversas outras cidades mineiras, colaborando com o Estado de Minas Gerais como um todo. O *Visite Uberlândia* também se empenha muito neste projeto de internacionalização, assim como a *Federação das Indústrias de Minas Gerais (FIEMG)* e a *Associação Comercial e Industrial de Uberlândia (ACIUB)*, na medida em que percebem ser um “divisor de águas” para a economia municipal e regional. Há tempos estas instituições – trabalhando como parceiros do *Conselho de Desenvolvimento Econômico de Uberlândia (CODEN)* – vêm defendendo a ideia de internacionalização da cidade e da Região do Triângulo, inclusive com a construção de um novo aeroporto internacional. A grande convocação deste Comitê à participação do setor acadêmico da cidade é um fator determinante, pois também ressalta o tecnicismo que está caracterizando o projeto.

Avançando no processo, ocorreu que, em dezembro de 2016, o Prefeito eleito naquele ano, Odelmo Leão, convidou o então Presidente-Executivo do CODEN, e também idealizador do *Comitê de Internacionalização de Uberlândia*, Dilson Dalpiaz Dias, para assumir o cargo de Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Turismo. Ao tomar posse, em janeiro de 2017, Dilson Dalpiaz Dias reestruturou esta Secretaria, dividindo a mesma em quatro Departamentos, incluindo a área de Relações Internacionais Municipais em um deles, e criando uma maior interação entre o governo municipal e as demais instituições que já faziam parte do Comitê.

Talvez, o avanço mais importante do Comitê, até agora, tenha sido a institucionalização do mesmo, a partir da sua anexação a uma Câmara Técnica já existente no próprio CODEN, qual seja: *Câmara Técnica de Atração de Investimentos*, agora chamada *Câmara Técnica de Atração de Investimentos e Internacionalização*. Esta institucionalização tem duas consequências importantes: 1) ela reforça o caráter técnico deste projeto; e 2) ela descarta qualquer possibilidade de se pensar no projeto como um mero interesse de governo. Ela envolve atores múltiplos, como o setor privado, a academia, representantes da sociedade civil, além do próprio governo local.

Assim sendo, fica claro que todo o trabalho que vem sendo desenvolvido desde 2016, incluindo também o governo municipal, é apenas uma incerteza crítica,

num olhar prospectivo de longo prazo, sobre a consolidação da internacionalização de Uberlândia-MG. Afinal, apesar da importância que o CODEN já conseguiu dar ao tema, inclusive incentivando o governo municipal a atuar no processo, não garante que outros governos que virão nos próximos anos adotem essa internacionalização da cidade como uma política pública estratégica, tal como vem sendo feito pela atual Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Turismo, na gestão do atual prefeito (2017-2020). Se o CODEN age pensando o desenvolvimento da cidade em longo prazo, nunca se tem essa mesma certeza quando se trata de governos eleitos para mandatos de curto prazo.

1.6 Conclusão

Ainda que Uberlândia esteja longe de se enquadrar em todos os treze fatores que caracterizam uma cidade internacional, o fato de a cidade já ter avançado em apenas alguns deles é suficiente para que se possa observar um processo de internacionalização em andamento.

Importante notar que este processo ocorre a partir de uma governança multinível, com a atuação de diversos atores em todos os níveis territoriais. Ou seja, não é possível fazer a inserção internacional de uma cidade com a simples atuação dos atores municipais. Como exemplo, pode se destacar o fato de que um ator muito importante tem sido a *Universidade Federal de Uberlândia (UFU)* que, ao se dedicar à sua própria internacionalização, colabora com a da cidade. Também pode se destacar o caso do *Entreponto da Zona Franca de Manaus-AM*, que surgiu a partir da negociação entre os governos estaduais de Minas Gerais e Amazonas, repercutindo no processo de internacionalização de Uberlândia.

Porém, não se pode descartar a paradiplomacia pública municipal como um fator determinante na inserção internacional de uma cidade. No entanto, essa paradiplomacia não se confunde com simples ações do governo municipal no âmbito das relações internacionais, tais como acordos ou protocolos de intenções com cidades estrangeiras. Nesse sentido, é preciso entender paradiplomacia pública municipal como política externa municipal, conceito este associado ao de política pública estratégica, incluindo planejamento ou plano de ação.

Assim sendo, apesar de Uberlândia-MG estar avançando na sua internacionalização, ainda falta uma maior participação da Prefeitura. Consequentemente, ainda que se perceba a atuação de diversos atores colaborando neste processo de inserção internacional da cidade, eles atuam isoladamente, sem um ator central que possa formular estratégias de ação, construindo uma verdadeira paradiplomacia pública municipal, ou seja, uma política externa municipal.

Apesar da criação do *Comitê de Internacionalização de Uberlândia* no âmbito do *Conselho de Desenvolvimento Econômico de Uberlândia (CODEN)*, em 2016, ter servido de incentivo para o processo em questão, com grande participação de diversas instituições (*ACIUB, FIEMG, Sebrae-MG, Visite Uberlândia*, universidades, *etc.*), ainda se percebe a necessidade de uma atuação contínua, de longo prazo, da Prefeitura na inserção internacional da cidade. Certamente, somente se isso ocorrer poderá-se chegar a uma internacionalização completa.

REFERÊNCIAS

- BACHE, I.; FLINDERS, M. Themes and issues in multi-level governance. *In: BACHE, I.; FLINDERS, M. Multi-level governance.* Oxford: Oxford University Press, 2004. p. 1-11.
- BRASIL. Ministério da Economia. **Balança Comercial do Município de Uberlândia**. Brasília, 2020. Disponível em: www.mdic.gov.br. Acesso em: 10 jun. 2020.
- CHIARA, M. Sonae investe em novo shopping. **O Estado de S. Paulo**, Caderno Negócios, p. B15. São Paulo, 5 ago. 2008.
- COSTA, Y. P. M. **A inserção internacional dos atores subnacionais como estratégia de desenvolvimento:** um estudo de caso da cidade de São Paulo. (Trabalho de Conclusão de Curso). Instituto de Economia e Relações internacionais Uberlândia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Uberlândia, 2014.
- HOOGHE, L.; MARKS, G. Contrasting visions of multi-level governance. *In: BACHE, I.; FLINDERS, M. (Eds.). Multi-level governance.* Oxford: Oxford University Press, 2004. p. 15-30.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Studying Public Policy:** policy cycles and policy subsystems. 3.ed. Don Mills: Oxford University Press, 2009.
- KINCAID, J. Constituent diplomacy in federal politics and the nation-state: conflict and co-operation. *In: MICHELMANN, H.; SOLDATOS, P. (Eds.) Federalism and International Relations:* the role of subnational units. Oxford, Oxford Clarendon Press, 1990. p. 54-75.
- MINAS GERAIS. Estado leva benefícios a Uberlândia. **Imprensa Oficial do Estado**, Belo Horizonte, 9 mar. 2010. Disponível em: [www.iof.mg.gov.br/index.php?/acao-do-governo/acao-do-governo-arquivo/Estado-leva-beneficos-a-Uberlandia.html](http://www.iof.mg.gov.br/index.php?/acao-do-governo/acao-do-governo-arquivo/Estado-leva-beneficios-a-Uberlandia.html). Acesso em: 5 jun. 2020.
- PEREIRA, K. P. **O estabelecimento do Entreposto da Zona Franca de Manaus em Uberlândia e a inserção internacional da cidade à luz do reescalonamento do Estado-nação e da governança multinível.** (Trabalho de Iniciação Científica). Instituto de Economia e Relações internacionais Uberlândia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Uberlândia, 2013.

PETRY, R. Walmart investirá R\$ 80 mi em Minas Gerais. **Revista Exame**, 31 maio 2013. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/negocios/walmart-investira-r-80-mi-em-minas-gerais-em-2011/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

ROSENAU, J. Strong Demand, Huge Supply: Governance in an Emerging Epoch. In: BACHE, I.; FLINDERS, M. (Eds.). **Multi-level governance**. Oxford: Oxford University Press, 2004. p. 31-48.

SALOMÓN, M. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, L.; MILANI, C. (Eds.). **Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011. p. 269-300.

SOLDATOS, P. La nouvelle génération de villes internationales: phénomène de segmentation dès rôles traditionnels de l'état-nation. In: PHILIP, C.; SOLDATOS, P. (Eds.). **Au-delà et en deçà de l'état-nation**. Bruxelas, Bruylant, 1996. p. 203-236.

VISITE UBERLÂNDIA. **Quem é o Visite Uberlândia**. Uberlândia, 2020. Disponível em: <http://www.visituberlandia.com.br/portal/quem-e-o-ucvb/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

YAHN FILHO, A. G. Uma breve análise da inserção internacional de Uberlândia e do Triângulo Mineiro na primeira década do século XXI. In: GUIMARÃES, E. N.; SILVA, V. A. (Eds.). **Transformações econômicas e sociais na estrutura regional do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (2000-2010)**. Uberlândia: Ed. UFU, 2019. p. 209-237.

CAPÍTULO 2

O COMPORTAMENTO DOS ESTADOS DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE NO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU

*Pablo Ávila Militão
Haroldo Ramanzini Junior*

Os países da América Latina e do Caribe têm uma série de desafios relativamente comuns relacionados com desigualdades econômicas e sociais, com o crime organizado, com a fragilidade estatal, com a violência e a miséria. A implementação de direitos humanos fundamentais em muitos países da região ainda é um desafio enorme. As organizações internacionais reconhecidamente têm tido um papel relevante na construção de um aparato institucional, na difusão e no monitoramento dos direitos humanos, além de servirem de referência para a ação de ativistas transnacionais. No âmbito global, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDHNU) tem sido um dos órgãos mais relevantes na elaboração e no monitoramento da situação de direitos humanos. O órgão foi criado com a intenção de analisar as situações em que há violações de direitos humanos ao redor do mundo, fazendo recomendações aos atores internacionais sobre tal agenda (A/RES/60/251). Ademais, busca garantir o cumprimento dos direitos humanos através da Revisão Periódica Universal. Nesse contexto, as questões que orientam esse capítulo são as seguintes: os países da América Latina e do Caribe têm uma posição comum no debate internacional sobre direitos humanos? Como é o posicionamento de votação desses países? Qual é o comportamento de votação do Brasil em comparação aos outros países dessa região e quais os temas em que o Brasil diverge de seus pares regionais?

Para responder estas questões, o capítulo irá analisar o comportamento do Grupo de Estados da América Latina e Caribe (GRULAC) no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, no período de 2006 a 2019. Será investigada a posição dos países na votação durante as reuniões ordinárias do Conselho, mais especificamente, da primeira reunião até a quadragésima segunda reunião ordinária. Em paralelo, analisaremos o posicionamento específico do Brasil durante o mesmo período, de modo a verificar o grau de convergência e divergência das posições do país em relação às posições assumidas pelo GRULAC. Com isso, poderemos entender como os Estados da região se posicionam em um órgão internacional central da agenda global de direitos humanos e como é o comportamento do Brasil em relação ao padrão de votação de seus pares regionais.

O Conselho de Direitos Humanos é dividido em cinco grupos de Estados, sendo que o GRULAC possui oito cadeiras, entre os quarenta e sete assentos disponíveis

no órgão. Para analisar o comportamento desses atores estatais, serão observadas as Resoluções dos períodos ordinários do órgão aprovadas por meio de votação, com a finalidade de examinar a posição dos países latino-americanos e caribenhos e do Brasil. Por ser um espaço institucional com certo grau de rotatividade, é possível verificar se há oscilações significativas no padrão de votação a depender da composição dos membros ou, se o GRULAC tem um padrão relativamente constante de comportamento, que espelharia uma convergência de visões do GRULAC em determinadas temáticas de direitos humanos. Propõe-se verificar se há mudanças no comportamento de votação do grupo, a depender da composição dos membros, ou se há uma relativa estabilidade nas posições, independentemente de mudanças na composição do grupo com o decorrer do tempo.

O trabalho parte de uma bibliografia teórica e empírica (VOETEN, 2000) que analisa o comportamento de Estados por meio da observação dos padrões de votação em organismos internacionais como instrumentos de aferição de alinhamento político entre os Estados ou de convergência de visões sobre o encaminhamento de questões internacionais específicas. A partir deste tipo de análise, alguns estudos levantam inferências sobre preferências e estratégias de política externa.

Serão estudadas 339 Resoluções² do órgão aprovadas por votação, desde o primeiro período, até o quadragésimo segundo período de sessão, realizados entre o ano de 2006 e 2019, respectivamente. Neste aspecto, serão levantadas as seguintes questões: (i) quais Estados membros do GRULAC ocuparam os períodos de sessões analisados; (ii) qual a porcentagem das resoluções aprovadas em concordância ou em desacordo entre os países; (iii) quais Estados membros do GRULAC se posicionaram de forma isolada com o restante do grupo; (iv) quais Estados estavam presentes quando houve uma maior porcentagem de resoluções aprovadas em concordância; (v) por fim, como o Brasil se comporta em comparação a seus demais pares regionais e (vi) quais foram os temas em que esse país se posicionou de forma isolada. Logo, tais etapas de investigação procuram demonstrar, a partir da análise das votações, se há um padrão de comportamento no GRULAC. Variáveis relativas ao âmbito doméstico dos Estados não serão consideradas neste capítulo.

Desse modo, esse trabalho busca complementar uma agenda de pesquisa já existente no campo acadêmico de Relações Internacionais que examinam o posicionamento do GRULAC no CDHNU (ASANO, 2008; NAKAMURA, 2018). O presente estudo atualiza os dados de votações e acrescenta na análise as posições do Brasil, de modo a compará-las com a do GRULAC.

O texto está organizado em três partes. Na primeira, faremos uma apresentação sobre a agenda internacional de Direitos Humanos e a conformação do Conselho de Direitos Humanos da ONU, expondo o desenvolvimento do fórum enquanto instituição e suas atividades institucionais. Em seguida, são apresentados, os dados e os resultados obtidos pela análise das Resoluções do CDHNU observadas por esta

2 É importante destacar que as 339 Resoluções coletadas para a análise desta pesquisa são somente as que estão disponibilizadas virtualmente através do endereço eletrônico do CDHNU. Por conseguinte, há ainda resoluções aprovadas por votação durante o 42º período de sessão que ainda não estão disponibilizadas. Serão desconsideradas por esta pesquisa as resoluções aprovadas sem votação, uma vez que não é possível identificar nesses documentos os posicionamentos dos países do GRULAC.

pesquisa. Na terceira seção analisamos os dados relativos ao Brasil, comparando-os com o do GRULAC.

2.1 A agenda internacional de direitos humanos e o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas

A agenda internacional de direitos humanos é um resultado de concepções construídas por processos políticos a partir do fim da Segunda Guerra Mundial e concebida através de princípios morais e normas jurídicas que podem ser empregados por atores internacionais. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948³, possuiu um papel importante para a impulsão dessa agenda, uma vez que a ocorrência de diversos tratados e convenções são ancorados em seu texto (TRINDADE, 2009). Observa-se que essa agenda é organizada por uma rede de normas e instituições, de âmbito regional e internacional, que procuram orientar um padrão de comportamento dos Estados referentes à atividades internas em seu território (MORAVCSIK, 2000).

De antemão, esclarecemos que os direitos humanos não devem ser compreendidos apenas como aqueles direitos positivados no âmbito nacional ou internacional através de normas e tratados, pois embora esses instrumentos jurídicos venham a garantir um direito essencial à vida humana, a luta pelo acesso a tal garantia não é uniforme para todas as coletividades. Apenas um tratado internacional não garante o acesso a tais direitos, somente prevê como deve ser estabelecida sua garantia. Logo, o conteúdo de direitos humanos consiste no conjunto de lutas pela dignidade humana em que o resultado pode vir a ser uma norma jurídica ou uma prática jurídica, mas nunca é somente o que consta no direito positivo (FLORES, 2009).

Nesse sentido, as normas de direitos humanos estimulam uma relação entre indivíduos e outras instituições – usualmente os Estados – que possuem obrigações em garantir uma série de elementos necessários para que os indivíduos tenham uma vida considerada digna. Esse é um regime internacional vinculado à necessidade de implementação local de suas normas e instituições, dependendo, portanto, de uma admissão do Estado em acordar uma interferência externa em suas relações domésticas⁴. A partir disso, ao analisar o desenvolvimento da agenda internacional de direitos humanos, os autores Hans Schmitz e Kathryn Sikkink (2002) verificam que esse é um tema organizado através de instituições e normas internacionais que são institucionalizadas de forma heterogênea tanto em nível regional, quanto global, além de englobar organizações internacionais com naturezas distintas.

Assim, dentre as instituições que compõem essa agenda internacional, a Organização das Nações Unidas (ONU) possui um sistema de proteção aos direitos humanos

3 Para mais informações, o documento está disponível em: [https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217\(III\)https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217\(III\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217(III)https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217(III)). Acessado em: 31 de maio de 2020.

4 É em virtude dessa particularidade do regime internacional de direitos humanos que uma literatura especializada procura analisar as transformações das concepções de soberania pelos Estados que aderem a essa agenda internacional. De acordo com Sikkink (1993), é possível observar um movimento gradual de alteração da concepção estatal sobre o conceito de soberania em algumas dessas entidades sócio-política, uma vez que essa agenda internacional prevê comportamentos estatais também a partir de uma esfera doméstica.

que difere de outros organismos a partir de sua composição institucional, sua forma de operação e sua estrutura jurídica. A Carta das Nações Unidas⁵ prevê, de acordo com seu primeiro artigo, o compromisso da organização em promover e incentivar o respeito a todos os direitos humanos. Esse é um importante documento que possibilita a criação de outros órgãos internacionais que também compõem o Sistema de Direitos Humanos da ONU e que extraem sua autoridade e legitimidade de atuação através dessa carta. Tais organismos são classificados pela literatura especializada como mecanismos extra convencionais, diferenciando daqueles mecanismos convencionais, uma vez que estes são construídos a partir de temáticas específicas e tiraram sua autoridade de outros tratados e convenções de direitos humanos que não a Carta das Nações Unidas⁶.

Nesse aspecto, é necessário definirmos aqui um recorte de pesquisa essencial para a condução do presente trabalho, pois apesar da enorme importância de todos os mecanismos que compõem o Sistema de Direitos Humanos dessa Organização Internacional, este trabalho estabelece seu foco em apenas um órgão do sistema extra convencional da ONU: o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDHNU). Essa escolha advém da urgência em analisar o comprometimento e a posição de certos atores estatais em um organismo internacional que trata diretamente sobre a agenda internacional de direitos humanos. A preferência por analisar esse fórum mundial específico decorreu-se devido à possibilidade de acessar e analisar documentos que registrassem posições dos atores estatais nesse espaço.

Desse modo, o CDHNU é resultado, então, de uma reformulação de um órgão já existente, a Comissão de Direitos Humanos da ONU. Esta foi estabelecida, no ano de 1946, como um órgão subsidiário do Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC), tendo um caráter político, e não como um fórum judiciário. Apesar da Comissão ter proporcionado grandes avanços na definição, fundamentação e proteção dos direitos humanos ao longo de sua existência, tal organismo foi alvo de severas críticas pela comunidade internacional⁷ que, por conseguinte, ameaçava a credibilidade e o trabalho de toda a organização em matéria de direitos humanos (VOETEN; LEBOVIC, 2006). Assim, a reformulação de tal órgão institui o CDHNU em abril de 2006, esse sendo um órgão subsidiário direto da Assembleia Geral da ONU⁸ com 47

5 A Carta das Nações Unidas foi assinada na cidade de São Francisco em 1945 e estabelece a criação da ONU. É possível ler o documento em: <https://www.un.org/en/charter-united-nations/index.html>. Acessado em: 10/03/2020.

6 Para mais sobre o Sistema de Direitos Humanos das Nações Unidas e suas divisões entre categorias de análise, consultar o trabalho de Julia A. Mertus (2009).

7 Durante os últimos anos que antecederam a reorganização da Comissão, a credibilidade desse fórum multilateral vinha sofrendo críticas por: (i) apresentar um uso político em benefício próprio proveniente dos Estados-membros que a compunham; (ii) ter um comportamento seletivo em determinadas violações de direitos humanos por alguns países; (iii) não conseguir responder com urgência à violações de direitos humanos ocorridas devido seus encontros periódicos serem apenas uma vez ao ano; (iv) carecer de importância dentro do organograma das Nações Unidas, uma vez que era um órgão era subsidiário ao ECOSOC e suas resoluções tinham dificuldades em alcançar o debate na Assembleia Geral da ONU (SHORT, 2008).

8 Essa mudança de posição dentro do organograma da ONU trouxe para esse novo Conselho um grau de importância superior, pois os temas tratados neste espaço poderiam ser direcionados diretamente à Assembleia Geral da ONU sem a intermediação prévia do ECOSOC. Confere-se, portanto, que essa modificação na estrutura demonstrou uma seriedade maior sobre a agenda internacional de direitos humanos dentro da ONU (MERTUS, 2009).

Estados-membros. Os assentos ocupados pelos países são conquistados por meio de eleições de modo individual e secreto para um mandato de 3 anos⁹.

Os 47 assentos do CDHNU são distribuídos de forma geográfica e equitativa, sendo organizados em grupos regionais estipulados pela própria resolução do documento (A/RES/60/251, 2006). Logo, são distribuídos 13 assentos para o Grupo de Estados da África; 13 assentos para o Grupo de Estados da Ásia; 6 assentos para o Grupo de Estados da Europa Oriental; 8 assentos para o Grupo de Estados da América Latina e Caribe¹⁰; e 7 assentos para o Grupo de Estados da Europa Ocidental e outros Estados (A/RES/60/251, 2006). Embora nem todos os Estados-membros da Assembleia Geral possam estar presentes simultaneamente com poder de votação nesse Conselho, é destacado pela resolução a responsabilidade de todos os países signatários da ONU em respeitar e proteger os direitos humanos.

Seguindo para as atribuições desse fórum, são estipulados 10 temas para comporem a agenda de trabalho do organismo, sendo esses: (1) questões de organização e procedimento; (2) realização de informes anuais ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e ao Secretariado Geral; (3) zelar pela promoção e proteção dos direitos humanos; (4) observar e discutir situações de direitos humanos que requerem a atenção do Conselho; (5) discutir e resolver sobre órgãos e mecanismos de direitos humanos; (6) realizar um exame periódico universal; (7) observar a situação de direitos humanos em territórios árabes ocupados, em especial, a Palestina; (8) seguimento e aplicação da Declaração e Programa de Ação de Viena; (9) observar situações de discriminação racial, xenofobia e outras formas de intolerância; (10) e assistência técnica e fomento de sua capacidade institucional (A/HRC/5/21, 2007)¹¹. Por conseguinte, em específico sobre o ítem 4 dessa agenda de trabalho, é definido que além de promover e inspecionar os direitos humanos, o organismo tem o dever de discutir as situações que violem tais direitos, entretanto, é reservado apenas o poder de estabelecer recomendações aos violadores¹².

É estipulado que as reuniões ordinárias desse fórum deverão acontecer, no mínimo, três vezes periodicamente durante o ano¹³, contendo ressalvas para encontros extraordinários quando necessário (A/RES/60/251, 2006). Para serem aprovadas as resoluções dessas reuniões, é necessário a maioria simples dos votos dos Estados-membros votantes e presentes do Conselho (A/HRC/5/21, 2007), embora

9 Os mandatos dos Estados-membros no CDHNU somente podem ser renovados consecutivamente por três vezes, sendo obrigatória a espera de um ano para a próxima candidatura (A/RES/60/251, 2006, p. 4).

10 Para fins deste trabalho, vale especificar os 33 Estados que compõem tal grupo geográfico, sendo esses: Antígua e Barbuda; Argentina; Bahamas; Barbados; Belize; Bolívia; Brasil; Chile; Colômbia; Costa Rica; Cuba; Dominica; República Dominicana; Equador; El Salvador; Granada; Guatemala; Guiana; Haiti; Honduras; Jamaica; México; Nicarágua; Panamá; Paraguai; Peru; São Cristóvão-Neves; Santa Lúcia; São Vicente e Granadinas; Suriname; Trindade e Tobago; Uruguai; Venezuela.

11 Para mais informações, ver mais em: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/AMeetings/15thsession/5-1_Institution-building_o_UN_HRC_sp.pdf. Acessado em: 25/06/2019.

12 Sobre este aspecto, é sabido que o Conselho de Segurança das Nações Unidas é o único órgão dentro do organograma da ONU com o poder do uso legítimo da força. Para mais informações, ver a Carta das Nações Unidas (ONU, 1945).

13 O aumento do número de encontros ordinários por ano foi uma modificação em resposta à constantes críticas de que a antiga Comissão não conseguia lidar com a urgência de episódios de violações de direitos humanos, uma vez que essa se reunia apenas uma vez durante o ano (SHORT, 2008).

muitas decisões sejam aprovadas por consenso. Assim, as resoluções do CDHNU expressam, através do voto ou abstenção, as posições e os comportamentos dos 47 Estados-membros eleitos sobre o tema de direitos humanos discutido nesse espaço intergovernamental.

Ademais, com o intuito de superar as acusações de seletividade e uso político da agenda de direitos humanos, o Conselho trouxe um novo mecanismo de revisão chamado de Revisão Periódica Universal (RPU). Esse instrumento busca cumprir com o objetivo do órgão em analisar de maneira universal e não seletiva o cumprimento do compromisso dos Estados em garantir e promover os direitos humanos em seu território (A/RES/60/251, 2006). Desse modo, todos os Estados-membros da ONU devem ser avaliados por outros Estados e estes produzem um conjunto de recomendações sobre a atual situação de direitos humanos naquele território, além da oportunidade do país a ser avaliado ressaltar as medidas tomadas e os avanços conquistados em relação ao tema.

No entanto, observamos a existência de trabalhos que indicam falhas e críticas no que se refere às atividades do CDHNU, ainda que esse Conselho tenha sido resultado de uma reformulação de um órgão da ONU já existente devido à ocorrência de críticas sobre suas funções. Há uma literatura que aponta como um dos principais problemas do órgão a ocorrência do uso político dos mecanismos de direitos humanos desse fórum em que Estados os utilizam para não comprometerem suas alianças estratégicas com outros pares, por conseguinte, não apontando para violações que seus parceiros cometem (SHORT, 2008; MERTUS, 2009; FREEDMAN, 2015). Entretanto, outras análises sobre o trabalho do Conselho e de seus mecanismos indicam que a sua politização – em especial a da RPU – não debilita o funcionamento e os objetivos desse sistema, pois tais mecanismos são atos políticos por natureza (TERMAN; VOETEN, 2018). Além disso, é considerado que esse mecanismo de avaliação pode ser utilizado por países em desenvolvimento e com um peso político menor como um instrumento para encaminhar suas demandas internacionais (HER-NANDEZ; ROSA, 2019).

Dessa forma, buscamos aqui complementar uma literatura especializada que analisa a participação de atores estatais no sistema extra convencional das Nações Unidas, propondo uma investigação empírica sobre o comportamento do GRULAC em votações no CDHNU. As pesquisas anteriores sobre o tema demonstraram que esse grupo regional de países não apresenta uma concordância de posicionamentos através do voto nesse fórum multilateral de direitos humanos (ASANO, 2008; NAKAMURA, 2018). A partir disso, este capítulo busca aprofundar tais estudos almejando responder se é possível identificar grupos entre esses Estados selecionados que se posicionam de forma homogênea e quais são aqueles que se posicionam de forma isolada do grupo. Ademais, a pesquisa também procura evidenciar a posição do Brasil em relação a seus pares regionais, verificando se a presença desse país consegue originar um cenário de maior concordância ou divergência no âmbito do GRULAC. Para isso, utilizamos uma metodologia de análise de votos que observa o comportamento dos Estados através de votos em organismos multilaterais, investigando como os países da América Latina e Caribe se comportam na agenda internacional de direitos humanos.

2.2 Posicionamentos dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas

Desde a sua formulação, em 2006, pela Resolução 60/251 da Assembleia Geral da ONU até o ano de 2019, o CDHNU já realizou 42 reuniões ordinárias a fim de discutir os temas de sua agenda. Assim, para fins de abordar as questões elaboradas, serão analisadas as resoluções já disponíveis de cada período de sessão ordinária deste Conselho¹⁴. Tais documentos são aprovados através de duas formas: por consenso entre os 47 Estados-membros eleitos ou por votação aberta. Nesse sentido, a variável dependente que será observada aqui se encontra somente nas resoluções aprovadas por votação no Conselho, sendo desconsiderados os demais documentos aprovados por consenso entre os membros votantes e presentes.

Seguindo a exposição desta pesquisa, não é o foco do trabalho observar o comportamento de todos os 47 Estados-membros do Conselho¹⁵. Embora seja reconhecida a pertinência de tal investigação, opta-se em estabelecer um estudo mais detalhado de uma região específica, com o intuito de observar possíveis padrões de comportamento nessa região. Por conseguinte, durante os 14 anos de funcionamento do CDHNU analisados, 17 Estados latino-americanos e caribenhos já ocuparam – ao menos 1 mandato de três anos – os 8 assentos destinados ao GRULAC¹⁶. Dentre esses, Cuba é o Estado mais presente no fórum internacional, ocupando uma das oito cadeiras do GRULAC em 39 dos 42 períodos de sessões analisados.

Seguido de Cuba, os países que possuem a maior frequência de mandatos são: o México, o Brasil, a Argentina e o Chile, presentes em, respectivamente, 36, 35, 26 e 25 períodos de sessões. Logo, ao verificar tais dados, já é possível identificar aqueles atores estatais mais atuantes na agenda de direitos humanos, tendo em vista que um mandato no CDHNU possibilita ao Estado-membro o poder de votação em temas relevantes da política internacional. Nesse aspecto, a Tabela 2 tem como finalidade apresentar a composição total dos oito assentos destinados ao GRULAC nas sessões analisados pelo capítulo. Sua organização é dividida com o intuito de facilitar a identificação das sessões em que houve o mesmo grupo de Estados votantes, assim, nas linhas verticais estão dispostos os Estados-membros e nas linhas horizontais as sessões que tais atores estiveram presentes.

A partir disso, nota-se que a maioria dos Estados localizados geograficamente no Caribe estiveram ausentes deste fórum intergovernamental, ademais desses, a

14 Sobre este aspecto, devido à recente ocorrência do quadragésimo segundo período de sessões ordinárias do CDHNU, durante o mês de setembro de 2019, não foi possível ter acesso a todas as resoluções votadas nesta sessão. Por conseguinte, é necessário esclarecer que somente foram analisadas as resoluções aprovadas por votação disponíveis na plataforma virtual desse órgão multilateral, descartando as seguintes resoluções que não constavam nessa página: A/HRC/42/L.7; A/HRC/42/L.37; A/HRC/42/L.4/Rev.1; A/HRC/42/L.10/Rev.1; A/HRC/42/L.22; A/HRC/42/L.33/Rev.1.

15 Para mais informações sobre a identificação do padrão de comportamento de todos os grupos do órgão, ler o trabalho de Nakamura (NAKAMURA, 2018, p. 42).

16 Não obstante, ainda que o GRULAC seja composto por 33 Estados, 16 desses países não participaram de nenhum mandato até o atual momento. Convém, aqui, identificá-los: Antígua e Barbuda; Barbados; Belize; Colômbia; Dominica; República Dominicana; Granada; Guiana; Haiti; Honduras; Jamaica; São Cristovão-Neves; Santa Lúcia; São Vicente e Granadinas; Suriname; Trindade e Tobago.

Colômbia segue sendo o único país da América do Sul a ainda não ter ocupado um mandato. Em suma, a Tabela 1 é apresentada com o intuito de auxiliar ulteriormente o leitor na análise das questões levantadas. Tais dados indicam os Estados-membros mais participativos na agenda internacional de direitos humanos, assim como aqueles que estiveram ausentes. Além disso, a divisão por períodos de sessões em comparação com a composição dos oito assentos do GRULAC facilita a percepção de quais atores estatais estiveram presentes em cada período específico. Assim, poderemos verificar quando houve uma maior concordância ou discordância por período de sessão comparando com a composição dos atores que representaram o GRULAC.

Destarte, seguimos para a pergunta caso o GRULAC possua algum padrão de comportamento de votos em concordância em matéria de direitos humanos no CDHNU durante esse intervalo de tempo destacado. Para isso, é necessário a compreensão sobre as formas em que os Estados-membros do CDHNU podem se posicionar em cada resolução proposta. Cada membro votante e presente em tal fórum multilateral possui três possibilidades de posicionamento: votos a favor da resolução, votos contrários à resolução e abstenções. Os documentos aprovados nesse Conselho não são vinculativos, por conseguinte, um voto contrário à resolução significa que esse Estado não apoia o conteúdo desse documento.

Tabela 1 – Assentos ocupados pelos Estados-membros do GRULAC por períodos de sessões

	1º-5º	6º-8º	9º-14º	15º-17º	18º-21º	22º-24º	25º-27º	28º-30º	31º-33º	34º-36º	37º-39º	40º-42º
Argentina	x		x	x		x	x	x				x
Bahamas												x
Bolívia		x	x					x	x	x		
Brasil	x	x	x	x		x	x	x		x	x	x
Chile			x	x	x	x	x	x		x	x	
Costa Rica					x	x	x					
Cuba	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x
Equador	x			x	x	x			x	x	x	
El Salvador							x	x	x			
Guatemala	x	x		x	x	x						
México	x	x	x	x	x		x	x	x		x	x
Nicarágua		x	x						x	x	x	
Panamá									x	x	x	
Paraguai							x	x	x			
Peru	x	x			x	x	x			x	x	
Uruguai	x	x	x	x	x							x
Venezuela						x	x	x	x	x	x	

Fonte: elaborado pelos autores a partir das Resoluções do CDHNU analisadas.

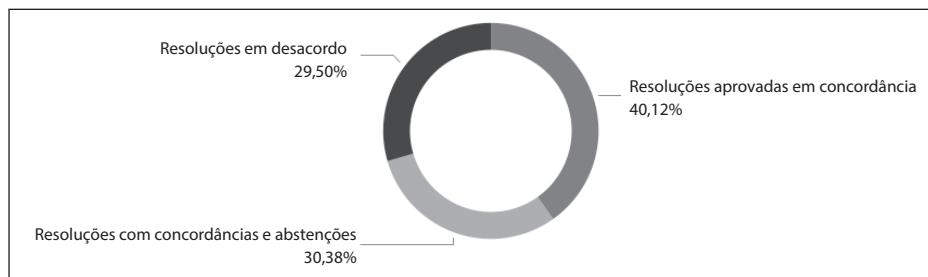
Em síntese, as três possibilidades de posicionamento expressam marcadamente o posicionamento de cada membro do fórum. Embora as abstenções sejam classificadas

como uma recusa optativa em se ausentar de uma votação, tal comportamento também será analisado, pois consegue refletir a posição de um Estado-membro frente a outras opiniões de seus pares. Consideramos que as abstenções também são formas de se posicionar politicamente, uma vez que Estados podem escolher se ausentar de determinados temas para não comprometer sua imagem com a aprovação do conteúdo do documento.

Dessa forma, foram analisadas um total de 339 Resoluções do CDHNU aprovadas por processos de votação em sessões ordinárias. Desse montante, é conferido que 136 Resoluções foram aprovadas em concordância entre todos os países do GRULAC; 103 Resoluções aprovadas em concordância entre os membros do GRULAC, porém com ao menos uma abstenção declarada; e 100 Resoluções aprovadas com desacordo entre o grupo, com ao menos um voto em discordante da maioria. Com o intuito de facilitar a leitura dos dados, elaboramos o Figura 1, contendo a porcentagem aproximada de tais resultados.

Percebe-se, portanto, que 40,12% dos documentos analisados – a maioria – são aprovados com um comportamento em concordância entre os atores estatais observados. No entanto, ao observarmos os demais documentos, é percebido que 29,50% das Resoluções são aprovadas em desacordo e 30,38% são aprovados em concordância, mas com ao menos uma abstenção. Assim, por considerarmos que a abstenção seja também um posicionamento político – embora não seja computada como uma discordância de opiniões pela decisão voluntária de não expressão – não convém ser somada como um comportamento regional em total concordância. Por consequência, observamos que quando há conformidade de posicionamentos (todos do grupo votam a favor ou contra a Resolução), porém com ao menos um Estado do GRULAC se abstendo, há uma disparidade de comportamento entre esses países.

Figura 1 – Resoluções aprovadas por votações no CDHNU



Fonte: elaborada pelos autores a partir das Resoluções aprovadas no CHDNU.

Dessa forma, embora 40,12% das Resoluções dos 42 períodos de sessões ordinárias analisadas demonstrem uma compatibilidade de comportamento entre o GRULAC, tais Estados se comportaram de modo distinto em 59,88% das Resoluções, quando somadas as práticas sem consenso. O trabalho de Nakamura (2018, p. 44), que investiga as práticas dos 47 Estados-membros do CDHNU, indica que o GRULAC constitui o grupo de Estados-membros que possui um comportamento

de votação mais assimétrico e disperso em comparação com outros agrupamentos. Desse modo, vemos que os países que compõem a região latino-americana e caribenha não possuem um comportamento de votação majoritariamente uniforme em matéria de direitos humanos no CDHNU, uma vez que 59,88% das Resoluções analisadas são aprovadas pelo órgão com disparidade de posicionamentos entre esses Estados.

Não obstante, ainda é necessário buscar e pormenorizar mais dados que informem sobre tais comportamentos. Pergunta-se, então, quais são os Estados que mais se posicionam em desacordo com o grupo, bem como quais são os Estados que mais se posicionam de forma conjunta e uniforme. Assim, é formulada a Tabela 2 com o intuito de examinar de maneira completa os posicionamentos comparados dos Estados-membros votantes do montante de 339 documentos analisados. Os resultados das Resoluções são segmentados comparando em linhas verticais: (1) os posicionamentos em concordância; (2) os posicionamentos em concordância, porém com ao menos uma abstenção; e (3) os posicionamentos em desacordo. Em seguida, em linhas horizontais verifica-se aquelas sessões que obtiveram a composição dos mesmos países votantes. Tal comparação possibilita um estudo e uma observação dos períodos em que uma certa composição de países possibilitou um maior número de posicionamentos em concordância, assim como também aqueles com desacordos.

Tabela 2 – Resultado dos votos do GRULAC por períodos de sessões

	1º-5º	6º-8º	9º-14º	15º-17º	18º-21º	22º-24º	25º-27º	28º-30º	31º-33º	34º-36º	37º-39º	40º-42º
Votações em concordância	4	10	19	15	12	18	14	12	6	15	6	5
Votações com concordância e abstenções	3	10	8	7	12	3	8	10	12	12	10	8
Votações em desacordo	2	1	6	5	8	7	10	10	12	9	15	15
Total	9	21	33	27	32	28	32	32	30	36	31	28

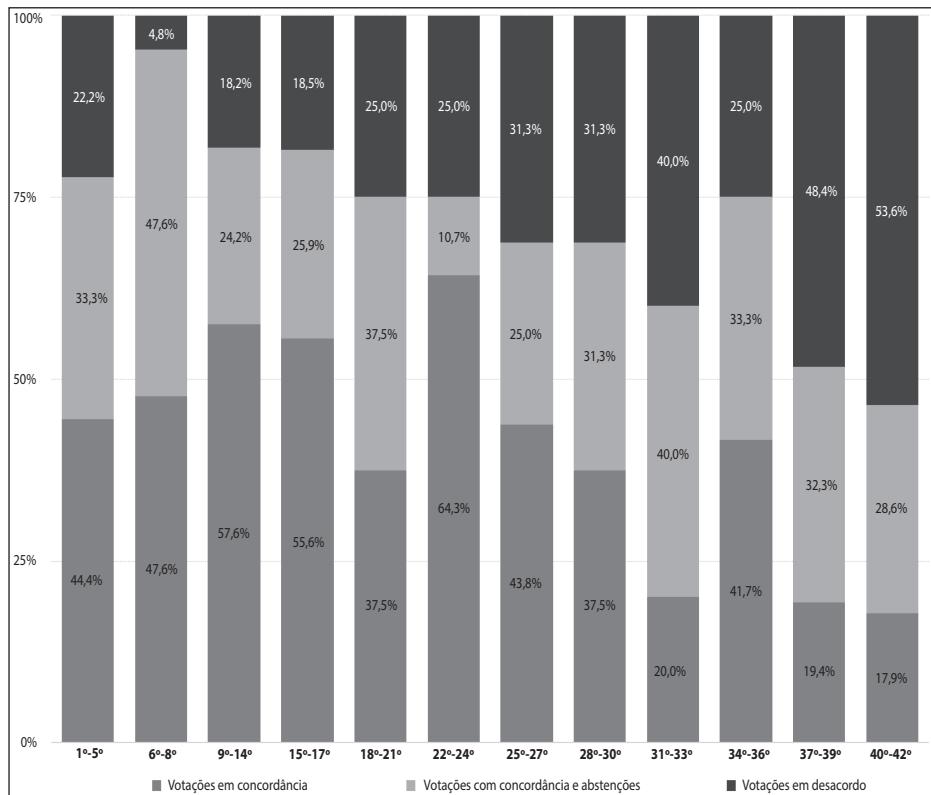
Fonte: elaborado pelos autores a partir das Resoluções do CDHNU analisadas.

Desse modo, é identificado que existem alguns períodos de votação que a maioria das resoluções aprovadas, em comparação com as demais sob o mesmo intervalo de tempo, são decididas por meio de votações em concordância entre o GRULAC. É verificado tal comportamento no nono período até o décimo quarto período; do décimo quinto até o décimo sétimo período; e do vigésimo segundo até o vigésimo quarto período. A composição dos Estados-membros durante esses períodos são formados por, respectivamente: (1) Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, México, Nicarágua, Uruguai; (2) Argentina, Brasil, Chile, Cuba, Equador, Guatemala, México, Uruguai; (3) Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Equador, Guatemala, Peru, Venezuela. Assim, a Argentina, o Brasil e o Chile constituem os únicos três países presentes em todos os períodos elencados.

Entretanto, essa leitura de dados ainda não é suficiente para auferir que tais países conseguem construir um comportamento uniforme entre seus demais pares,

tendo em vista que tais atores estatais também estão presentes nos demais períodos em que prevaleceram votações em desacordo. Assim, seguindo para a exposição dos dados extraídos das Resoluções analisadas, encontra-se o Gráfico 2 informando a porcentagem dos valores trazidos pela Tabela 2 em comparação por período de sessão ordinária analisado. Esse gráfico, além de trazer informações já expostas – por exemplo: quando houve uma maioria de Resoluções aprovadas em conformidade – expõe, de modo similar e facilitado, aqueles períodos de sessões em que houve desacordo.

**Gráfico 2 – Resultado dos votos do GRULAC no CDHNU
 por período de sessões em porcentagem**



Fonte: elaborado pelos autores a partir das Resoluções do CDHNU analisadas.

A partir dos dados expostos em porcentagem, surgem outros questionamentos. A ausência daqueles países que estiveram presentes nos períodos de sessões com mais votos em concordância, Argentina, Brasil e Chile, modificaria, então, a porcentagem das Resoluções observadas? Em um primeiro momento, é observada a ausência da Argentina durante o sexto ao oitavo período, do décimo oitavo ao vigésimo primeiro período e do trigésimo primeiro ao trigésimo nono período. Tais intervalos demonstram ou uma maioria de comportamentos em desacordo ou uma paridade entre as

posições em concordância e discordância. No segundo caso, é visto a ausência do Brasil durante o décimo oitavo ao vigésimo primeiro período e do trigésimo primeiro ao trigésimo terceiro período. Por conseguinte, os resultados do Brasil se assemelham aos da Argentina, tendo em vista que ambos os países se ausentaram durante o mesmo período de sessões. Em uma última visão, o caso chileno demonstra ainda mais um período de desacordo entre o comportamento dos países, uma vez que está ausente em um maior período de tempo do que os outros dois países comparados.

Em suma, os dados disponibilizados até o momento demonstram que os países que compõem o GRULAC não apresentaram um padrão de votação em concordância na maior parte das Resoluções observadas. Logo, a partir desta perspectiva, é possível argumentar que não há uma posição comum e uniforme na região sobre a agenda internacional de direitos humanos. Ademais, também é possível conferir que não há relação entre um país ocupar um assento no GRULAC e – devido a essa variável – ocorrer uma maior porcentagem de Resoluções com concordância de posicionamentos entre os seus pares regionais. Os Estados que estiveram presentes durante os períodos em que houve uma maior uniformidade no comportamento do GRULAC também estiveram presentes no fórum durante as sessões em que há uma maior discordância de posições.

Um outro ponto que podemos observar são os posicionamentos isolados desses atores, quando um único Estado-membro do GRULAC se posiciona de forma discordante, enquanto todos os demais votam em conjunto com pelo menos um outro par regional. Dentre as 339 Resoluções analisadas, os países que mais se abstiveram de forma isolada, em ordem decrescente, foram: Equador, México, Guatemala, Paraguai, Brasil, Chile e Panamá. Logo, o esse posicionamento de abstenção reflete um comportamento em que tais membros provavelmente se isentam de omitir opiniões em temas críticos às suas estratégias de política externa.

O Equador foi o membro que mais utilizou desta prática no CDHNU, com um total de 22 vezes, seguido de México e Guatemala, respectivamente, com 20 e 11 vezes. No caso específico de Equador, suas abstenções exprimem suas práticas e sua identidade de uma forma excepcional. Ao analisar as 22 abstenções isoladas desse Estado, é verificado que, em todos os casos, o pequeno Estado andino se absteve em Resoluções que somente Cuba e Venezuela se posicionaram com votos contrários à aprovação desses documentos. Um comportamento similar é encontrado também nos votos de Bolívia, que de 156 Resoluções que Bolívia e Cuba estiveram presentes juntos, em 145 desses documentos ambos os países se comportaram de forma idêntica. Isto posto, tais comportamentos similares se repetem em contextos que estavam presentes Cuba e Venezuela conjuntamente, é percebido que ambos Estados se comportaram de forma semelhante em 141 casos de um total de 147 documentos analisados. Assim, tais comparações auferem em identificar um padrão de comportamento entre um subgrupo de países que se comportam majoritariamente de forma similar: Cuba, Venezuela, Bolívia e Equador, este último se abstendo de resoluções que geraram grandes desacordos no GRULAC.

Sob outra perspectiva, selecionamos as Resoluções em que somente um país se posiciona contrário à aprovação de uma resolução de maneira isolada de seus outros pares regionais. Tais dados permitem identificar aqueles Estados que possuem

um comportamento totalmente discordante de outros países da região, votando de modo isolado ao documento. Identificamos, em um primeiro momento, a ausência de alguns países, refletindo que nem todos os membros do grupo possuem opiniões discordantes em relação aos demais pares. Percebe-se que Cuba é o Estado que mais se posicionou de modo isolado ao restante do grupo, se opondo sozinho à aprovação de 20 Resoluções. É importante ressaltar que Cuba consiste no Estado com um maior número de mandatos do GRULAC, além disso, é inegável notar que tal proporção teria sido maior caso Venezuela ou Bolívia também estivessem presentes em mais períodos de sessões.

Assim, os dados exprimiram a conformação de um subgrupo dentro do GRULAC que apresenta um comportamento semelhante na maior parte dos documentos, formado por Cuba, Bolívia, Equador e Venezuela. Por outro lado, há também um outro conjunto de países formado por Argentina, Brasil, Chile, México, Peru e Uruguai que apresentam um comportamento de votação semelhante na maior parte dos documentos. É visto que em uma grande parcela de Resoluções estudadas, tais atores adotam posições uniformes quando ao menos dois desses estão presentes em períodos de sessões ordinárias. Em comparação a esses grupos, destaca também a posição de Paraguai e de Panamá, que quando cumpriam mandato no mesmo período, se comportaram uniformemente em 55 das 66 Resoluções aprovadas nas sessões observadas.

Desse modo, os dados permitem analisar o comportamento de Estados em organismos multilaterais a partir de uma perspectiva específica. De acordo com Voeten (2000), ao analisar o comportamento de votos de países na Assembleia Geral da ONU, é conferido que alguns Estados possuem padrões de comportamento específicos em determinados temas, demonstrando que conflitos entre Leste-Oeste ou Norte-Sul podem ser evidenciados através de observações de posicionamento de votos desses atores. Para além disso, é exposto também a possibilidade de conflitos que se demonstram através de oposições à hegemonia de países, uma vez que um grupo de potências ascendentes pode formar um bloco contra hegemonicó nesse espaço multilateral.

Por consequência, analisando os dados aqui levantados, podemos argumentar que não há um comportamento uniforme em votações dentre os membros que compõem o GRULAC, mas que há dois subgrupos de países que apresentam padrões de votações semelhantes. Conclui-se, portanto, que os países estudados não concordam em determinados assuntos sobre a agenda internacional de direitos humanos, demonstrando conflitos de posicionamentos, evidenciados por meio de posições específicas nas votações .

2.3 O Brasil no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas

A agenda internacional de direitos humanos é um tema constante na Política Externa Brasileira (PEB) após o processo de democratização do país ocorrido durante a década de 1980. É durante esse período que temas considerados antes como baixa política passam a ter maior relevância nas estratégias de política exterior, especialmente de países em desenvolvimento (MILANI, 2011). Assim, é visto a presença brasileira em diversas iniciativas multilaterais em que tratam sobre essa temática,

como durante a participação do país na Conferência Internacional de Direitos Humanos em Viena, em 1993 (TRINDADE, 1994), e na constante presença brasileira como Estado-membro do CDHNU a partir de 2006.

Esse comprometimento consistiu em uma estratégia da PEB para mudar a imagem internacional do país, mediante maior transparência e esforços para uma atuação ativa na agenda internacional de direitos humanos (ALVES, 2003; RORIZ, 2017; BRAGA, 2020), buscando distanciar-se da caracterização de um país fechado e violador de direitos humanos, prevalecente durante o regime ditatorial (1964-1985). É interessante observar que a inserção do Brasil na agenda internacional de direitos humanos a partir da década de 1990 ocorre juntamente com importantes transformações sistêmicas e domésticas.

Durante os anos 2000, essa temática adquire maior relevância na PEB. O país intensifica sua presença em espaços de atuação multilateral com o intuito de fortalecer iniciativas e estruturas institucionais relacionadas aos direitos humanos, defendendo a interpretação de que desenvolvimento econômico somados com processos de inclusão social são aspectos relevantes para o acesso a direitos humanos (AMORIM, 2009). Nesse contexto, a participação brasileira no CDHNU se inicia já durante a fase de formulação desse novo órgão.

A literatura sobre o tema relata uma relevante atuação do país durante o processo de negociação para a criação desse fórum, seja na condição de coordenador do GRULAC, seja no papel de construtor de consenso entre os demais países (ABREU; SOBRINHO, 2009). Por outro lado, também é verificado uma posição da PEB nesse órgão multilateral em não comprometer suas relações estratégicas com outros países em desenvolvimento, estabelecendo uma postura de abstenção em relação às resoluções de países estratégicos à suas alianças internacionais (ENGSTROM; FRANCE, 2018). Somando à essas observações, os esforços em construir uma liderança regional na América do Sul ganha destaque nessa política externa, embora o país tenha dificuldades em implementar seus instrumentos e recursos para o estabelecimento de uma liderança efetiva na região (MALAMUD, 2011).

A partir disso, propomos aqui complementar tais estudos analisando o posicionamento brasileiro no CDHNU durante as Resoluções estudadas na seção anterior. Buscamos investigar como é o comportamento do Brasil em comparação aos seus demais pares regionais, procurando aferir se as conclusões estabelecidas por Abreu e Sobrinho (2009) persistiram ao longo dos anos e se é possível ainda afirmar que o país possui um papel de construtor de consenso dentro do GRULAC. Nesse sentido, de 2006 a 2020, o país esteve presente em 33 sessões – de um total de 42 – deste fórum multilateral, sendo o terceiro Estado do GRULAC a mais ocupar mandatos, atrás apenas de Cuba e México. Sobre os documentos analisados, o Brasil votou em 227 Resoluções aprovadas durante os períodos de sessões ordinárias do Conselho. Por conseguinte, já é possível observar por esta perspectiva o comprometimento do país e a relevância do tema de direitos humanos em sua Política Externa.

Ao observarmos os períodos em que ocorreram uma maior concordância de votações do GRULAC no CDHNU, vemos que a porcentagem de Resoluções aprovadas com comportamentos uniformes desses países é maior que 50% apenas durante o nono ao décimo sétimo período e do vigésimo segundo ao vigésimo quarto período.

Percebe-se, portanto, que o Brasil esteve presente durante todos esses períodos. No entanto, durante aqueles períodos em que houve uma maior disparidade de posicionamentos entre o GRULAC (do vigésimo oitavo ao trigésimo terceiro período e do trigésimo sétimo ao quadragésimo segundo período), esse país também esteve presente durante quase todas as sessões, com exceção do trigésimo primeiro ao trigésimo terceiro período.

Nesse cenário, ainda que o Brasil não tenha participado das sessões em que houve a menor porcentagem das Resoluções aprovadas em concordância entre o GRULAC¹⁷, não é possível afirmar que esse ator estatal consiga construir um consenso de posicionamentos no âmbito desse grupo regional. Essa observação é ainda mais evidente quando observamos os casos em que o Brasil se posicionou contrário ou se absteve de uma Resolução de forma isolada de seus pares regionais, evidenciando que o país também é responsável por divergências em votações. Dessa forma, o país apresentou tal comportamento em 12 Resoluções aprovadas, sendo 6 vezes por abstenções e 6 vezes por votos contrários. Verifica-se que a maioria dos casos (9 Resoluções) ocorreram a partir de 2017, um ano após o processo de impeachment de Dilma Rousseff da presidência.

As Resoluções observadas expressam uma mudança de comportamento de votação do Brasil neste Conselho em comparação ao posicionamento de outros Estados-membros do GRULAC a partir desse ano, evidenciando que uma posição relativamente isolada ou significativamente diferente da dos outros países, não consistia em uma característica de seus votos. Isto posto, os temas das Resoluções que mais causaram desacordo de posicionamento entre o Brasil e o GRULAC consistiram em: decisões sobre países do Oriente Médio (7); decisões sobre a dívida externa e direitos humanos (3); proteção da família (1) e direitos dos trabalhadores rurais (1).

Em suma, através da leitura dos dados expostos, não é possível afirmar que o maior país da América do Sul consegue promover um consenso entre seus pares regionais, entretanto, tal Estado não era o responsável pela disparidade de sua região até o ano de 2017. Essa situação é ainda mais evidente durante o quadragésimo período de sessão, ocorrido em 2019, em que somadas as Resoluções aprovadas em concordância, porém com ao menos uma abstenção, mais aquelas aprovadas em desacordo, o Brasil votou de modo isolado em 5 dos 10 documentos analisados.

2.4 Considerações finais

Em suma, as Resoluções observadas do CDHNU apresentam resultados interessantes sobre o comportamento dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos e o posicionamento desses em temas de direitos humanos. Verificamos que o GRULAC não possui um padrão de votação uniforme nesse fórum multilateral, pois identificamos que há uma discordância de posicionamentos na maioria das Resoluções observadas, apresentando um percentual de 59,88% dos documentos aprovadas pelo órgão com disparidade de posicionamentos entre esses Estados. Para além disso,

17 O menor número proporcional de Resoluções aprovadas em concordância entre o GRULAC ocorreu durante o trigésimo primeiro ao trigésimo terceiro período ordinário de sessões do CDHNU, obtendo apenas 20% das Resoluções em uniformidade de votações entre esses países.

concluímos também que não é possível detectar um Estado da região que, estando presente nos períodos de sessões do Conselho, consiga gerar um maior número de concordância de votos no âmbito do GRULAC.

Por outro lado, os dados apresentados identificam dois subgrupos regionais, esses que apresentam um padrão de comportamento de votação mais uniforme em muitas das Resoluções observadas. Um grupo seria formado por Estados como Bolívia, Cuba, Equador e Venezuela; o outro por Estados como Argentina, Brasil, Chile, México, Peru e Uruguai. Percebe-se que os demais atores regionais não identificados em um desses grupos oscilam seus posicionamentos em relação aos dois grupos, sendo difícil prever um comportamento de votação comparado aos demais. Em relação ao comportamento brasileiro no Conselho, o trabalho constata que o Brasil não consegue construir um consenso de votação entre seus pares regionais ao longo do período de sua atuação no órgão, uma vez que está presente também durante os períodos de sessões em que há uma maior disparidade de posicionamentos do GRULAC. Os dados observados demonstram também uma mudança de comportamento desse país a partir de 2017, quando o Brasil passa a votar de forma mais isolada em relação aos seus pares regionais.

REFERÊNCIAS

ABREU, Sérgio A.; SOBRINHO, Lima F. Desdobramentos recentes no Sistema ONU de direitos humanos: o novo Conselho de Direitos Humanos e a atuação do Brasil. In: GIOVANNETTI, Andrea (org.). **60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos:** conquistas do Brasil. Brasília: Funag, 2009. p. 47-62.

ALVES, José Augusto L. **Os direitos humanos como tema global.** São Paulo: Perspectiva, 2003.

AMORIM, Celso. O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva. **Política Externa**, v. 18, n. 2, p. 67-75, 2009.

ASANO, Camila Lissa. **Comportamento dos Estados em instituições internacionais:** padrões de votação na Comissão de Direitos Humanos da ONU (1995-2005). Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

BRAGA, Pablo Saturnino. Democratização, política externa e direitos humanos: uma releitura do caso brasileiro. **Carta Internacional**, v. 15, n. 1, 2020.

CONSELHO de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDHNU). Resolução do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas 5/21 de 07 de agosto de 2007. Disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/5/21>. Acesso em: 30 jun. 2019.

ENGSTROM, Par; FRANCE, Guilherme. Direitos Humanos (2008-2015). In: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio *et al.* (org.). **Política Externa Brasileira em debate:** dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008. dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008. Brasília: Funag, 2018. Cap. 18.

FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos.** Tradução: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FREEDMAN, R. 2015. **Failing to protect:** the UN and the politicisation of human rights. Oxford: New York.

HERNANDEZ, Matheus de Carvalho; ROSA, William Torres Laureano da. A temática migratória na Revisão Periódica Universal dos EUA: oportunidade política diante do hegemôn. **Lua Nova**, São Paulo, n. 108, p. 65-100, Dec. 2019.

MALAMUD, Andrés. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. **Latin american politics and society**, v. 53, n. 3, p. 1-24, 2011.

MERTUS, Julie A. **The United Nations and human rights**: A guide for a new era. Routledge, 2009.

MORAVCSIK, Andrew. The origins of human rights regimes: Democratic delegation in postwar Europe. **International Organization**, v. 54, n. 2, p. 217-252, 2000.

NAÇÕES UNIDAS, Organização (ONU). **Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas 60/251 de 03 de abril de 2006**. Disponível em: <https://undocs.org/es/A/RES/60/251>. Acessado em: 25 jun. 2019.

NAÇÕES UNIDAS, Organização (ONU). **Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas 216 A (III) de 10 de dezembro de 1948**. Disponível em: [https://undocs.org/es/A/RES/217\(III\)](https://undocs.org/es/A/RES/217(III)). Acessado em: 25 jun. 2019.

NAÇÕES UNIDAS, Organização (ONU). **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 1945.

NAKAMURA, Carolina Ayumi. **Posicionamento, participação e direitos humanos: o grupo regional da América Latina e do Caribe no Conselho de Direitos Humanos da ONU**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

RORIZ, João Henrique. Clashing frames: human rights and foreign policy in the Brazilian re-democratization process. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n. 1, 2017.

SHORT, Katherine. From Commission to Council: has the united nations succeeded in creating a credible human rights body?. **Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 9, n. 5, dez. 2008.

SCHMITZ, Hans Peter; SIKKINK, Kathryn. International Human Rights. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth. **Handbook of International Relations**, 2002.

SIKKINK, Kathryn. Human rights, principled issue-networks, and sovereignty in Latin America. **International Organization**, v. 47, n. 3, p. 411-441, 1993.

TERMAN, Rochelle; VOETEN, Erik. The relational politics of shame: evidence from the universal periodic review. **The Review of International Organizations**, v. 13, n. 1, 2018.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. O legado da Declaração Universal dos Direitos Humanos e sua trajetória ao longo das últimas décadas. *In: GIOVANNETTI, Andrea. 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: conquistas do Brasil.* Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. Cap. 1. p. 13-46.

VOETEN, Erik; LEBOVIC, James. The politics of shame: the condemnation of countries, human rights practices in the UNCH. **International Studies Quarterly**, Denton: Blackwell Publishers, v. 50, n. 4, 2006.

VOETEN, Erik. Clashes in the Assembly. **International Organization**, v. 54, n. 2, p. 185-215, 2000.

CAPÍTULO 3

EXPECTATIVA VS REALIDADE: a reforma da Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos e a criação do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas¹⁸

*Mônica Ottoboni Maciel de Castro
Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini*

Criada em 1946, a Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos (Comissão) foi o primeiro organismo intergovernamental desenvolvido para tratar de questões de direitos humanos. Seu mandato inicial previa “estabelecer padrões internacionais de direitos humanos e desenvolver uma declaração universal de direitos” (BLANCHFIELD, 2006). Apesar dos avanços alcançados no âmbito da Comissão, no final da década de 1990 passaram a surgir controvérsias acerca das dinâmicas políticas no organismo que resultaram em debates sobre a necessidade de reformá-lo.

A reforma do sistema das Nações Unidas, a partir de 2003, estava baseada na concepção de que as novas ameaças preponderantes na virada do milênio deveriam ser enfrentadas a partir de uma abordagem integrada entre segurança, desenvolvimento e direitos humanos.¹⁹ A reforma da Comissão fez parte, portanto, de um quadro mais amplo de reformas que buscavam preparar a Organização das Nações Unidas (ONU) para lidar com os novos desafios de segurança que atingiram o globo a partir do final da Guerra Fria e que ganharam ainda mais relevância na virada do milênio, como ameaças econômicas e sociais (pobreza, doenças infecciosas e degradação ambiental); conflitos interestatais; conflitos domésticos (guerra civil, genocídio e outras atrocidades de larga escala); armas nucleares, radiológicas, químicas e biológicas; terrorismo; crime transnacional organizado (UNITED NATIONS, 2004, p. 12; tradução nossa).

O processo de negociações no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) para debater as características do novo órgão de direitos humanos da ONU contou com propostas de quatro grupos regionais, já existentes por propósitos de distribuição de assentos em eleições nas Nações Unidas. Esses grupos são: América Latina e Caribe (*Latin American and Caribbean Group*, ou GRULAC, em inglês), Europa Ocidental e Outros (*Western European and Others Group*, ou WEOG, em inglês), um grupo somente composto pelos Estados Unidos da América e outro pelo G-77, com exclusão dos membros do GRULAC em alguns momentos das

18 Essa pesquisa conta com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

19 Impulsionada por Annan, sistematizada no relatório *In larger freedom: towards security, development and human security for all* (A/59/2005), a reforma foi reforçada pelo relatório “*A more secure world: our shared responsibility*” (A/59/565) do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças.

negociações. Cada grupo defendeu diferentes propostas para a configuração e funcionamento do novo órgão a ser criado. Dentre os pontos de maior atenção presentes nas propostas estavam: a composição do Conselho, os critérios para a candidatura e eleição de membros, a regularidade de sessões ordinárias do organismo e seus procedimentos de trabalho. Após meses de negociação e debates entre os grupos de países, a AGNU aprovou, em 15 de março de 2006, a criação do Conselho.

Neste capítulo, relacionamos as propostas dos quatro grupos regionais, as do Secretário-Geral e do Painel de Alto Nível à constituição do Conselho a fim de construir um panorama sobre os principais pontos discutidos e traçar paralelos entre as características finais do Conselho e as propostas negociadas. O capítulo encontra-se estruturado em três partes. Na primeira, abordamos as principais críticas recebidas pela Comissão, que levaram o seu desgaste institucional. Na segunda, organizamos as expectativas dos quatro grupos de países e do Secretário-Geral para o Conselho para, na seção seguinte, contrastá-las à configuração final do Conselho. Por fim, nas considerações finais, levantamos evidências para afirmar que a reforma da Comissão redimensionou o tratamento dos direitos humanos nas Nações Unidas.

3.1 Desgaste: a Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos

O processo que levou à substituição da Comissão pelo Conselho teve impulso com o crescente número de críticas ao órgão por parte de diversos atores internacionais. De maneira geral, essas críticas expressavam ideias bastante divergentes sobre como enfrentar os problemas da Comissão, embora, em comum, demonstrassem insatisfação e pleito pelo seu fim (COX, 2010, p. 87-88).

A Comissão foi criada em 1946 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (*Economic and Social Council*, ou ECOSOC, em inglês), conforme estabelecido no Artigo 68 da Carta das Nações Unidas. Sua missão era promover respeito pelos direitos humanos globalmente, fomentar a cooperação internacional em direitos humanos, responder a violações em países específicos e assistir os países na construção de suas capacidades em direitos humanos (UNITED NATIONS, 2004, par. 282). Dentre os avanços alcançados pela Comissão estão: a redação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (EHRENBECK, 2006, p. 210). Foi também no âmbito da Comissão que se estabeleceu a adoção de Procedimentos Especiais com mandatos *ad hoc* para investigações de abusos, problemas em direitos humanos e de práticas no interior dos Estados (BLANCHFIELD, 2006, p. 1).

Em seus anos finais, a Comissão vinha recebendo muitas críticas por sua incapacidade de realizar seus trabalhos devido ao descrédito e falta de profissionalismo que lhes vinham sendo atribuídos (UNITED NATIONS, 2004, p. 283). Na eleição de membros, em 2003, Estados notadamente violadores de direitos humanos foram eleitos para ocupar assentos na Comissão. A composição da Comissão ladeava Cuba

(reeleita), Arábia Saudita, China, Congo, Sudão e Zimbábue²⁰. Destaca-se que a presidência ficou a cargo de Najat Al-Hajjaji, representante de longa data do regime de Gaddafi, da Líbia. Essa conformação contribuiu para acentuar ainda mais as críticas direcionadas a Comissão. Nesse mesmo ano, o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan se dirigiu à AGNU para reforçar sua proposta de reforma do sistema das Nações Unidas. A reforma que Annan buscava fomentar incluía uma nova abordagem aos direitos humanos integrada com questões de segurança que afetavam o mundo naquela década, e diante das quais a Comissão tinha poder de ação limitado²¹.

A abordagem das Nações Unidas para os direitos humanos no âmbito da Comissão foi criticada por Annan naquela ocasião por sua incapacidade de se engajar mais seriamente em discussões sobre respostas às ameaças de genocídio ou outras violações massivas de direitos humanos comparáveis. No ano seguinte, o Secretário-Geral novamente se referiu à reforma da Comissão, ressaltando a necessidade de restaurar “a credibilidade e a eficácia” dos mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas no relatório do Painel de Alto Nível (UNITED NATIONS, 2004, p. 3).

No mesmo relatório, a questão dos membros da Comissão foi caracterizada como o assunto “mais difícil e sensível” relacionado ao organismo (UNITED NATIONS, 2004, par. 285). Acreditava-se que a falta de credibilidade da Comissão poderia ser consequência da eleição de representantes de Estados violadores de direitos humanos, como aqueles eleitos em 2003. O relatório do Painel reforçou essa crítica expondo a preocupação do grupo de que nos anos recentes os Estados procuraram tornarem-se membros da Comissão para se protegerem contra críticas, e não para reforçar os direitos humanos, o que resultava em padrões duplos (UNITED NATIONS, 2004, par. 283; ANNAN, 2005a, par.182).

Os países membros das Nações Unidas que se viam prejudicados pelas ações da Comissão também passaram a criticá-la de maneira mais ativa após o impulso reformista que crescia na organização. A Comissão foi acusada, principalmente por países em desenvolvimento, de ter seus procedimentos comprometidos devido à politização. Por politização entende-se a conduta dos Estados, que agem com orientação de suas agendas nacionais particulares, ou de grupos regionais em busca de interesses comuns, que, na prática, traduziam-se em seletividade, parcialidade e múltiplos vieses (FREEDMAN, 2011, p. 289). Isso significava que os trabalhos da Comissão sofriam interferências dos interesses dos países que a compunham, impossibilitando-a de realizar de maneira imparcial seus trabalhos.

Os países em desenvolvimento baseavam suas argumentações favoráveis à reforma da Comissão na politização que levava a Comissão a orientar seus trabalhos em desfavor desses Estados. Eles argumentavam que países ocidentais, sobretudo os Estados Unidos, faziam uso seletivo de mecanismos de direitos humanos a fim de atingir países específicos, violando noções tradicionais de soberania (ALSTON, 2006; COX, 2010). Logo, a legitimidade das recomendações e ações oriundas da Comissão ficava comprometida.

20 Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CHR/Pages/Membership.aspx>. Acesso em: 06 jul. 2019.

21 Disponível em: <https://www.un.org/webcast/ga/58/statements/sg2eng030923.htm>. Acesso em: 29 abr. 2020.

Como consequência da possibilidade de Estados autores de graves violações de direitos humanos comporem a Comissão, advinha a crítica de que esses países poderiam se organizar para autoproteção, coordenando com seus aliados, barrar resoluções contrárias a seus interesses e práticas. Países poderosos como Estados Unidos e China, também poderiam agir nesse sentido e o fizeram para proteger seus aliados (COX, 2010, p. 99). Ou seja, a crítica quanto à participação na Comissão e utilização da qualidade de membro para defesa própria ou de seus aliados era um ponto ressaltado tanto por países em desenvolvimento – que condenavam países desenvolvidos do ocidente de utilizar sua influência na Comissão para proteger seus aliados e condenar seus inimigos –, quanto pelos Estados Unidos – referindo-se aos países considerados pelo país violadores de direitos humanos.

De maneira geral, havia um desconforto disseminado acerca da seletividade e ineficácia da Comissão. Houve, inclusive, um raro momento de convergência diagnóstica sobre a necessidade de reformar o organismo, o que nunca aconteceu, por exemplo, em relação ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A Comissão era criticada por uma ineficiência geral, exemplificada pelo baixo número de sessões realizadas anualmente, sua incapacidade de convocar sessões de emergência e deficiência em termos de instalações atribuídas à Comissão, como disponibilidade de salas de reunião, serviços de interpretação, etc. (SCHRIJVER, 2007, p. 812; COX, 2010, p. 87-88).

Havia consenso entre os países sobre três pontos. O primeiro era que a antiga Comissão havia falhado e precisava ser substituída; o segundo sugeria a criação de um novo órgão com diferente composição; e o terceiro era que a maquinaria institucional da ONU em matéria de direitos humanos precisava ser fortalecida (ALSTON, 2006). Logo, apesar de os países e grupos regionais apresentarem diferentes propostas para solucionar os problemas da Comissão, havia consenso sobre a necessidade de lidar com esses entraves.

Algumas soluções foram propostas no relatório do Painel de Alto Nível. A primeira foi a expansão dos membros para adesão universal, tendo em vista aumentar o comprometimento de todos os países pela Carta das Nações Unidas com a promoção dos direitos humanos (UNITED NATIONS, 2004, par. 285). O propósito da expansão da composição do novo organismo era eliminar o debate acerca dessa temática para focar as discussões em outros assuntos substantivos a serem delineados (ALSTON, 2006). Porém, a questão da composição continuou sendo um dos pontos mais debatidos ao longo das negociações acerca da reforma, conforme discutido adiante. A segunda recomendação referia às delegações nacionais designadas a atuar na Comissão. O grupo de 15 experts independentes que compôs o Painel sugeriu que os chefes das delegações dos países membros da Comissão fossem figuras proeminentes e experientes em direitos humanos (UNITED NATIONS, 2004, par. 286). Essa recomendação contribuiria para que a eficácia das atividades da Comissão fosse melhorada, tendo em vista o melhor preparo dos membros presentes nas discussões temáticas. Propôs-se, por fim, que a Comissão fosse apoiada em suas atividades por um conselho ou painel, composto de 15 experts individuais e independentes advindos de diferentes regiões (UNITED NATIONS, 2004, par. 287). Essa indicação serviria

para contribuir para a recuperação da credibilidade da Comissão, ao contribuir para os trabalhos do organismo com visões e atividades imparciais.

Em longo prazo, a sugestão do Painel foi a substituição da Comissão por um Conselho de Direitos Humanos. A proposta era torná-lo um órgão semelhante ao CSNU e ao próprio ECOSOC, ao qual a Comissão era subsidiária (UNITED NATIONS, 2004, par. 291). A partir dessa sugestão e, conforme reforçada por Annan a necessidade de substituir a Comissão (ANNAN, 2005a, par.183), deu-se início ao processo de negociação no âmbito das Nações Unidas para determinar a configuração do novo Conselho de Direitos Humanos.

3.2 Expectativas: negociações para criação do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas

Em setembro de 2005, na reunião da Cúpula Mundial²², ficou formalmente estabelecido que um novo Conselho de Direitos Humanos seria criado como resultado das reformas propostas para as Nações Unidas. Naquela ocasião foi solicitado à AGNU que as negociações sobre o novo órgão fossem conduzidas de forma aberta e transparente. A partir de então, teve início um processo de negociação entre os membros da ONU para definir como seria a configuração do novo Conselho de Direitos Humanos. Para compreender as diferentes configurações de propostas formuladas para o novo organismo, classificamos quatro grupos de países, compreendidos como grupos regionais. Partimos do pressuposto de que estudos regionais, incluindo a construção e organização de regiões, proveem uma base fundamental para o conhecimento específico sobre diferentes perspectivas de mundo e são vitais para compreender as nuances da política mundial (ACHARYA, 2007, p. 630; HURREL, 2007, p. 136).

Para os propósitos deste capítulo, utilizamos uma categorização de região que encontra suas bases naquela utilizada na AGNU. Na AGNU existe uma distinção entre cinco grupos regionais – grupo Africano, grupo América Latina e Caribe (*Latin American and Caribbean Group*, ou GRULAC, em inglês), grupo Ásia-Pacífico, grupo Europa Ocidental e Outros (*Western European and Others Group*, ou WEOG, em inglês) e grupo Europa Oriental²³. Esses grupos são assim divididos para efeitos de atribuição de assentos em órgãos das Nações Unidas com número limitado de membros (DAWS, 1999). Para construir essa divisão são levados em conta a compatibilidade das posturas e os padrões de votação dos membros dos grupos. Ou seja, a proximidade geográfica entre os membros de uma região pode ser importante, mas não exclui a possibilidade de que outros países, distantes geograficamente da maioria dos integrantes daquele grupo, integrem uma mesma categoria devido à convergência de suas práticas nas Nações Unidas e suas visões de mundo. Exemplo disso é a inclusão da Austrália e da Nova Zelândia no WEOG.

Os grupos regionais utilizados nesse capítulo semelhantes aos da AGNU correspondem ao WEOG e ao GRULAC. Um terceiro grupo, o dos países que compõem o

22 A Cúpula Mundial, ocorrida entre 14 e 16 de setembro de 2005 em Nova York, foi um encontro entre mais de 170 chefes de Estado e de Governo reunidos para discutir as propostas delineadas por Kofi Annan no relatório “*In larger freedom: towards development, security and human rights for all*”, (A/59/2005).

23 Disponível em: <https://www.un.org/depts/DGACM/RegionalGroups.shtml>. Acesso em: 04 jul. 2019.

G-77²⁴, com exceção dos membros do GRULAC, abarca os países do grupo Africano e do grupo Ásia-Pacífico. A junção desses grupos da AGNU em um único grupo regional no processo de reforma da Comissão justifica-se pela posição semelhante ao longo desse processo adotada pelos países que compõem essa categoria. A exclusão do GRULAC da categoria denominada G-77 justifica-se pela postura destoante do grupo latino americano ao longo da reforma da Comissão em alguns momentos. Essa orientação encontra respaldo na categorização de grupos envolvidos na reforma da Comissão feita por Cox (2010). Cox distingue o G-77 de um grupo mais amplo de países ocidentais, ressaltando, porém, pontos nos quais a América Latina se posicionou diferentemente do primeiro grupo.

O quarto “grupo” de interesses é composto apenas pelos Estados Unidos. Fazendo referência à organização de grupos no âmbito da AGNU, os Estados Unidos, apesar de atenderem às reuniões do WEOG como membro observador e, por vezes, se inserir no grupo por propósitos eleitorais, não faz parte formalmente de nenhum grupo²⁵. Essa classificação individual do país nas negociações para a construção do Conselho justifica-se pela posição única adotada pelos Estados Unidos naquele contexto.

É importante ressaltar que a configuração dos grupos adotados aqui não exclui a ocorrência de opiniões e propostas divergentes entre os membros de um mesmo grupo regional. Ou seja, o esforço para a construção de uma abordagem regional não exclui a heterogeneidade dos grupos. O que se fez foi delinear, de maneira geral, as propostas que nortearam a ação dos países de cada uma das regiões, a fim de construir um panorama com os principais pontos de discussão ao longo do processo de reforma da Comissão.

Afora as demandas dos grupos regionais distinguidos acima, a criação do Conselho contou com a participação do Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan. Em abril de 2005, Annan se dirigiu à Comissão para reforçar pontos necessários de reforma no organismo, previamente referidos no relatório de março daquele ano. Relembrando a inércia da Comissão diante do genocídio de Ruanda e a demora em responder às atrocidades resultantes da guerra em Darfur, o Secretário-Geral reafirmou a necessidade da reforma, tendo em vista a restauração do status, da autoridade e da capacidade do principal órgão de direitos humanos das Nações Unidas (ANNAN, 2005b).

24 O G-77 constitui um grupo atualmente formado por 134 países unidos pelo propósito de fornecer meios para os países do Sul Global articularem e promoverem seus interesses econômicos coletivamente e elevar sua capacidade de negociação conjunta. O G-77 constitui um agrupamento sólido de países e, apesar de se autodeclarar uma organização intergovernamental, nem sempre possui posições semelhantes e articuladas entre seus membros.

Os três grupos regionais, Africano, Ásia-Pacífico e GRULAC, se reconhecem também como um grupo que compõe o Movimento dos Países Não Alinhados (*Non-Aligned Movement*, ou NAM, em inglês) cujos interesses semelhantes remetem à década de 1960. Os países que integram o NAM foram unidos, no contexto da Guerra Fria e da polarização Oriente-Ocidente, devido à convergência de suas visões acerca de temas como colonização, dominação e ocupação estrangeira, desenvolvimento econômico e progresso social, eliminação do racismo e discriminação racial. Disponível em: http://cns.miis.edu/nam/documents/Official_Document/14NAMSummit-Havana-Compiled.pdf. Acesso em: 29 abr. 2020.

25 Disponível em: <https://www.un.org/depts/DGACM/RegionalGroups.shtml>. Acesso em: 04 jul. 2019.

A proposta de Annan sugeria: reduzir o quadro de membros do novo Conselho a fim de garantir credibilidade; tornar o novo organismo um órgão principal das Nações Unidas ou um órgão subsidiário da AGNU; e condicionar a eleição dos membros ao critério de eleição por maioria de dois terços dos membros presentes e votantes da AGNU (ANNAN, 2005a, p. 61). Sobre os critérios para seleção de membros, não houve especificidade quanto à determinação de quem poderia ser eleito ao Conselho. Apenas foi ressaltada a necessidade dos membros se comprometerem com os mais altos padrões de direitos humanos (ANNAN, 2005b). Kofi Annan acrescentou como parte de sua proposta a necessidade de que o novo organismo estendesse o período de suas sessões anuais para além de seis semanas, como era o caso da Comissão, e que tivesse a capacidade de atrair atenção para casos urgentes de crises (ANNAN, 2005b). Adicionalmente, Annan propôs o estabelecimento de um sistema de revisão por pares, baseado no princípio da universalidade, para revisar a situação de direitos humanos em todos os países membros das Nações Unidas (ANNAN, 2005c, par. 92).

Os países do WEOG, liderados majoritariamente pela União Europeia, se esforçaram para demonstrar sua preocupação com a criação de um órgão efetivo e capaz de monitorar a situação dos direitos humanos no mundo (COX, 2010). O grupo propôs a formação de um organismo com número limitado de membros, mesmo que fosse mantida a quantidade de membros da Comissão – ao contrário da proposta de adesão universal do Painel de Alto Nível–, o que possibilitaria a criação e o processamento de resoluções direcionadas a violações de direitos humanos em países específicos (ALSTON, 2006; COX, 2010). Foi enfatizada pelo WEOG a crítica sobre a incapacidade da Comissão de condenar países claramente violadores de direitos humanos e apontada a necessidade de eliminar a presença desses Estados no Conselho (ALSTON, 2006). Todavia, o grupo não acreditava que a solução para ineficiência da Comissão seria consequência da diminuição do número de membros exclusivamente, mas da combinação de uma série de fatores. Dentre eles estavam o aumento na regularidade das sessões, a capacidade de considerar resoluções para países específicos, a realização de uma revisão periódica universal e um arranjo por meio do qual os países membros do Conselho deveriam ser submetidos à revisão antes dos demais membros da ONU (COX, 2010).

Acerca da realização de uma revisão pelos pares, foi argumentado, especificamente pelo Canadá²⁶, que o novo mecanismo deveria ser complementar a ação dos demais a fim de aumentar a transparência e a responsabilidade dos Estados na implementação nacional dos direitos humanos (GAER, 2007, p. 113). Ao propor uma abordagem para a construção do mecanismo de revisão universal, o Canadá sugeriu que a base da revisão fosse um relatório de informações acerca do Estado revisado organizado pelo ACNUDH (FREEDMAN, 2011, p. 297). A proposta do país, que orientou a construção posterior da Revisão Periódica Universal (RPU), encontra paralelo com a proposta enfatizada pela China sobre uma abordagem mais

26 O Canadá apresentou dois *non-papers* sugerindo duas abordagens para a formulação da RPU (FREEDMAN, 2011, p. 296). O primeiro documento apresentava duas abordagens, a Abordagem Compreensiva e o Diálogo Interativo, enquanto que o segundo apresentou uma alternativa que combinava as duas primeiras (GAER, 2007, p. 113).

cooperativa para os direitos humanos, mas não ecoou a opinião mais ampla do G-77, no que concerne ao envolvimento do ACNUDH no processo de Revisão, como explicitado adiante.

Os Estados Unidos, rejeitados como membro da Comissão nas eleições de 2001 e vendo a incapacidade da Comissão em assegurar a condenação de países específicos, iniciaram uma campanha mais incisiva a favor da reforma para garantir que Estados não democráticos e aqueles considerados pelos Estados Unidos como violadores de direitos humanos ficassem de fora do novo organismo (ALSTON, 2006). A sugestão foi a formulação de um critério de exclusão que faria com que Estados que estivessem sob sanção do CSNU por abusos de direitos humanos ou atos de terrorismo não pudessem ser eleitos ao Conselho (BLANCHFIELD, 2006, p. 9). Os Estados Unidos concordavam com a proposta de Annan sobre tornar o Conselho um órgão subsidiário da AGNU e com a necessidade de aumentar o número de sessões por ano, argumentando que essa inovação possibilitaria flexibilidade para responder a questões urgentes de direitos humanos (BLANCHFIELD, 2006, p. 10). Quanto à composição do Conselho, a proposta estadunidense foi reduzir o número de membros para 20 ou 25, eleitos por dois terços dos votos da AGNU (ALSTON, 2006; BLANCHFIELD, 2006, p. 9). Esta mudança aproximaria mais o novo Conselho com o CSNU do que com a antiga Comissão e também tornaria mais fácil para Estados maiores e mais poderosos, em especial os EUA, exercerem seu poder sobre as deliberações do Conselho (ALSTON, 2006).

Adicionalmente, a delegação estadunidense defendeu que a representação dos cinco membros permanentes do CSNU fosse assegurada no Conselho e que eles deveriam ter direito a reeleição ilimitada ao órgão (ALBRES; HERNANDEZ; MACEDO, 2013). Esse ponto é representativo de como o país buscou incessantemente aprovar mecanismos institucionais que garantiriam sua própria eleição como membro do Conselho com maior facilidade (HERNANDEZ; ROSA, 2018, p. 135). Os Estados Unidos foram a favor da criação de um mecanismo de revisão universal, proposto inicialmente por Annan. Foi enfatizado pela delegação que a realização de uma revisão universal não deveria, porém, excluir procedimentos já estabelecidos que possibilitavam a consideração de situações em países específicos (FREEDMAN, 2010, p. 97).

Conforme suas demandas eram suprimidas e o processo de construção do Conselho se encaminhava para um fim, os Estados Unidos reduziam sua participação nas negociações (HERNANDEZ; ROSA, 2018). A proposta dos EUA era muito ambiciosa e como em matéria de direitos humanos a grande maioria dos países está longe de ser considerada modelo na pauta, “a viabilidade da aprovação de uma proposta como essa é muito baixa” (HERNANDEZ, 2018). É importante ressaltar que a postura assumida pelo país nas negociações era muito rígida e que suas exigências não eram flexíveis, especialmente a referente à permanência dos membros do CSNU e a indispensabilidade daqueles Estados no Conselho.

Esta atitude acabou sendo criticada porque o país não deixou claro, durante as negociações, as possibilidades de barganha aceitáveis (COX, 2010). Sobre a postura estadunidense, cabe ressaltar que a estratégia restritiva proposta pela delegação

buscava deixar de lado países considerados pelos Estados Unidos como violadores de direitos humanos, todavia, eles próprios estavam sendo criticados internacionalmente por suas ações de combate ao terrorismo iniciadas após os ataques de 11 de setembro de 2001 e pela invasão do Iraque, que aconteceu à revelia da ONU (HERNANDEZ; ROSA, 2018, p. 128). Ademais, em relatório sobre a situação mundial em direitos humanos da *Human Rights Watch*²⁷, os Estados Unidos foram condenados por suas ações em Guantánamo, crimes cometidos contra comunidades árabes e muçulmanas no âmbito da Guerra ao Terror, brutalidade policial, execução de penas de morte, entre outros²⁸.

Todos os países violam em alguma medida os direitos humanos. Entretanto, a retórica estadunidense no início dos anos 2000 reflete a ideia de que os “direitos humanos são algo que os Estados Unidos encorajam para os outros países, enquanto que os mesmos padrões de conduta não se aplicam da mesma maneira a eles”²⁹ (MERTUS, 2004, p. 2). No âmbito da reforma da Comissão, a conduta dos Estados Unidos e a busca incessante de aprovar um critério para exclusão de países considerados por eles como violadores de direitos humanos do novo Conselho seguia a lógica do excepcionalismo estadunidense em se tratando de direitos humanos e, se levada a sério, implicaria sua própria exclusão do organismo e de muitos de seus aliados ocidentais. Apesar da postura rígida adotada pelos Estados Unidos nas negociações no que se refere à composição do Conselho, o país não teve suas demandas mais restritivas atendidas. Isso resultou no voto contrário do país à resolução que estabeleceu o Conselho.

A proposta do G-77, por outro lado, baseou-se na ideia de que a habilidade do novo Conselho em criticar Estados específicos deveria ser limitada e, ao invés de tentar estabelecer padrões comuns de direitos humanos, deveria ser encorajada a busca por uma abordagem mais cooperativa em se tratando de direitos humanos (UNITED NATIONS, 2005, par. 40; ZUKANG, 2005). O argumento do grupo era que os trabalhos da Comissão havia tornado os direitos humanos demasiadamente politizados e que era necessária uma abordagem menos conflituosa e com menos *finger-pointing* para lidar com a temática (ZUKANG, 2005). Para atender este propósito, o G-77 propôs que o Conselho tivesse tamanho semelhante ao da Comissão, que a seleção dos membros fosse realizada sem restrições e que a votação fosse por maioria (COX, 2010). A votação por maioria abriria maior possibilidades de ação para que os países do G-77 cooperassem entre si, sem que interferência dos *lobbies* entre os países mais poderosos fosse tão incisiva nas decisões sobre a composição do novo organismo de direitos humanos. Contrariamente à sugestão dos EUA, o G-77 indiscutivelmente rejeitava qualquer limitação baseada em sanções do CSNU ou em resoluções da AGNU. Quanto à distribuição dos assentos para o Conselho, a demanda era que permanecesse a distribuição por grupos regionais, com mais atenção

27 A *Human Rights Watch* é uma organização não-governamental sem fins lucrativos que trabalha em defesa dos direitos humanos no mundo todo.

28 Disponível em: <https://www.hrw.org/legacy/wr2k3/us.html>. Acesso em: 19 jul. 2019.

29 “[...] human rights are something the United States encourages for other countries, whereas the same international standards do not apply in the same manner in the United States.”

à representatividade da Ásia e da África (COX, 2010). A sugestão de uma revisão universal realizada periodicamente foi acatada com a restrição da participação de ONGs ou do ACNUDH, pois, conforme apontaram, estas entidades possuíam viés ocidental que as impediriam de agir imparcialmente durante o processo de revisão (ALSTON, 2006; ZUKANG, 2005). Um dos motivos pelo qual o G-77 optou por apoiar a criação de uma revisão periódica de todos Estados é que ela parecia demonstrar uma alternativa às resoluções para países específicos, as quais o grupo era contrário.

Por fim, o GRULAC, apesar de integrar formalmente o grupo G-77, assumiu uma posição diferente do grupo como um todo. Os países latino-americanos apresentaram durante as negociações uma posição mais neutra, sendo favorável à criação do Conselho e, ao mesmo tempo, mostrando afinidade por pontos diferentes das propostas dos demais grupos. Em linhas gerais, o bloco defendeu que os membros do Conselho se comprometessesem com os direitos humanos, mas sem que houvesse critérios de exclusão para candidatura; que a eleição dos membros ocorresse através de votação por maioria; que fosse realizada uma revisão periódica universal, em alternativa às resoluções para países específicos; e que a maior regularidade das sessões fosse encorajada (COX, 2010, p. 104). O bloco também sugeriu a criação de um relatório anual que analisaria a situação global dos direitos humanos e que no novo órgão houvessem sessões mais longas e com menor intervalo de tempo entre si (COX, 2010).

3.3 Realidade: configuração final do Conselho de Direitos Humanos

A configuração final do Conselho de Direitos Humanos ficou definida por uma série de características, conforme consta na Resolução 60/251 da Assembleia Geral de 15 de março de 2006 e na Resolução 5/1 do Conselho de Direitos humanos de 18 de junho de 2007. Foram diversas as inovações que o Conselho trouxe em relação à Comissão, conforme organizado na Tabela 1.

A troca do nome de Comissão para Conselho, primeiro ponto a ser ressaltado, reflete uma mudança política ocorrida graças à reforma. O uso do termo “Conselho”, em substituição a “Comissão” pode ser compreendido como uma estratégia política que visava aproximar o Conselho do CSNU e do ECOSOC (SILVA, 2013, p. 105). Essa mudança possibilitou a equiparação da importância institucional dos direitos humanos nas Nações Unidas diante das questões de paz, segurança e desenvolvimento (HERNANDEZ; ROSA, 2018, p. 135). Essa alteração foi uma das sugestões propostas pelo Painel de Alto Nível.

Adicionalmente, a alteração do status do Conselho para órgão subsidiário da AGNU³⁰ (modificando a subsidiariedade anterior da Comissão ao ECOSOC), pos-

30 O status de órgão subsidiário da AGNU implicou na revisão do Conselho pela AGNU dentro de cinco anos após sua criação. A revisão ocorreu no prazo previsto e a resolução final adotada pela AGNU em 17 de junho de 2011 (A/65/L.78) determinou a continuidade do status do Conselho como órgão subsidiário à AGNU e adotou a resolução do Conselho de 25 de março do mesmo ano (A/HRC/16/2) que continha o texto de revisão dos trabalhos e funcionamento do Conselho. As resoluções encontram disponíveis nos seguintes endereços, respectivamente: <https://undocs.org/A/65/L.78>; <https://undocs.org/en/A/HRC/Res/16/2>. Acesso em: 29 abr. 2020.

sibilitou maior visibilidade do regime de direitos humanos dentro da organização, conforme sugerido por Annan (ANNAN, 2005a, p. 45). Como a AGNU tem função deliberativa no estabelecimento das orientações políticas da ONU, o Conselho se tornava capaz de introduzir, implícita ou explicitamente, a temática dos direitos humanos nos temas levantados na AGNU (ALBRES, HERNANDEZ; MACEDO, 2013 *apud* BELTRÁN, 2010).

No que tange aos membros do Conselho, a configuração final do Conselho determinou que o organismo seria composto por quarenta e sete Estados, e não mais cinquenta e três, como na Comissão. Os membros do Conselho seriam eleitos por meio de votos secretos e individuais dos integrantes da AGNU para um mandato de três anos e não poderiam ser reeleitos por duas vezes seguidas (UNITED NATIONS, 2006). O critério de votação era o de maioria simples, logo, os países que obtivessem mais votos seriam os escolhidos de acordo com suas distribuições geográficas. Como demonstrado na Tabela 1, isso significaria que, para ser eleito, um Estado precisaria receber 97 dos 192 votos dos membros AGNU, ou a maioria dos votos dos membros presentes e votantes.

Tabela 1 – Inovações do Conselho de Direitos Humanos

	Conselho de Direitos Humanos (Conselho)	Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos (Comissão)
Órgão Subsidiário da/do	Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)	Conselho Econômico e Social (ECOSOC)
Composição	47 membros	53 membros
Distribuição Regional de Assentos	África - 13 Ásia - 13 Europa Oriental - 6 América Latina e Caribe - 8 Europa Ocidental e Outros - 7	África - 15 Ásia - 12 Europa Oriental - 5 América Latina e Caribe - 11 Europa Ocidental e Outros - 10
Eleições	Anualmente são eleitos, de forma individual e secreta, pela AGNU aproximadamente 18 membros do Conselho. Para ser eleito, um país precisa receber 97 votos – de 192 – ou a maioria dos votos dos membros da AGNU presentes e votantes	Anualmente eram eleitos pelo ECOSOC aproximadamente 18 membros da Comissão. Para ser eleito, um país precisava receber 28 votos – de 54 – ou a maioria dos votos dos membros do ECOSOC presentes e votantes
Mandato	Os Estados cumprem um mandato de três anos e podem cumprir dois mandatos seguidos em caso de reeleição. Há possibilidade de interrupção do mandato em caso de conduta que viole gravemente os direitos humanos	Os Estados eleitos cumpriam um mandato de três anos e podiam ser reeleitos de maneira irrestrita
Reuniões Anuais	Três reuniões ordinárias por ano com duração total de pelo menos 10 semanas. Há possibilidade de convocação de sessões extraordinárias em casos urgentes	Uma reunião ordinária por ano com duração de seis semanas

Fonte: elaborado pelas autoras.

Ao final das negociações, não foram estabelecidos critérios para delimitar quais Estados poderiam se candidatar ao Conselho. A Resolução 60/251 da AGNU estabeleceu que qualquer país membro da ONU poderia se candidatar, desde que se comprometesse em cumprir os mais altos padrões de promoção e proteção de direitos humanos, em cooperar com o Conselho e se submeter à revisão periódica que o Conselho passaria a realizar durante seu mandato (UNITED NATIONS, 2006). A questão do número de membros que o Conselho deveria possuir e os critérios para a seleção dos membros foi um ponto de grande contradição nas propostas dos grupos de países durante as negociações da reforma. Conforme se pode observar na Tabela 2, a configuração final do Conselho, em se tratando do número de membros atendeu tanto a proposta do Secretário-Geral, Kofi Annan, quanto à do WEOG. Em relação aos critérios eleitorais, o G-77 e o GRULAC foram os mais contemplados em suas propostas de não delimitação de critérios para os candidatos ao Conselho.

Tabela 2 – Configuração final do Conselho em relação às propostas do Secretário-Geral e dos grupos regionais

Configuração Final do Conselho de Direitos Humanos (Conselho)	Propostas atendidas
Órgão subsidiário da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)	Secretário-Geral Estados Unidos
47 membros	Secretário-Geral WEOG
África - 13	
Ásia - 13	
Europa Oriental - 6	G-77
América Latina e Caribe - 8	
Europa Ocidental e Outros - 7	
Anualmente são eleitos, de forma individual e secreta, pela AGNU	
aproximadamente 18 dos membros da Conselho. Para ser eleito, um país precisa receber 97 votos – de 192 – ou a maioria dos votos dos membros da AGNU presentes e votantes	G-77 GRULAC
Não existem critérios para excluir possíveis membros do Conselho. Porém, os candidatos firmam compromissos voluntários com a promoção e respeito aos direitos humanos, sob pena de suspensão em casos de violações massivas	Secretário-Geral G-77 GRULAC
Três reuniões ordinárias por ano com duração total de pelo menos 10 semanas. Há possibilidade de convocação de sessões extraordinárias em casos urgentes	Secretário-Geral WEOG Estados Unidos GRULAC
Realização da Revisão Periódica Universal (RPU)	Secretário-Geral WEOG Estados Unidos G-77 GRULAC

Fonte: elaborado pelas autoras.

O número de membros determinados ao final do processo de negociações e a ausência de critérios específicos para a candidatura foram pontos que não atenderam às demandas estadunidenses para o Conselho. Esse não atendimento justifica, inclusive, o voto contrário do país à resolução que estruturou o órgão e definiu suas

características.³¹ Os Estados Unidos justificaram seu voto na desconfiança acerca da efetividade do novo órgão e na falta de atendimento a uma de suas principais demandas durante as negociações: os critérios exigidos para os membros do Conselho (BLANCHFIELD, 2008). Ao justificar o voto dos Estados Unidos, John Bolton, embaixador dos EUA na ONU à época, invocou uma “questão de princípio” e enfatizou a preocupação do país em estabelecer critérios excludentes aos membros violadores a fim de prezar pela credibilidade do Conselho³². Em suma, o embaixador explicitou a descrença dos EUA em relação aos avanços alcançados com o novo órgão, já que não havia nele mecanismos efetivos que garantissem a credibilidade de seus membros; e, acrescentou que esta falta de credibilidade dos membros ocasionaria a repetição das práticas da extinta Comissão (FREEDMAN, 2010; ALBRES, HERNANDEZ; MACEDO, 2013).

Os EUA novamente encontraram problemas na configuração do recém-criado Conselho quando da redução das cadeiras destinadas ao WEOG (BLANCHFIELD, 2006, p. 9-10). O grupo do qual os EUA pertencem por critérios eleitorais e o GRULAC foram os que mais sofreram com a redução do número de membros do Conselho. Conforme observado na Tabela 1, o grupo que antes somava dez cadeiras passou a contar somente com sete, o que reduzia a capacidade de voto do grupo no Conselho. Logo, ao final do processo de reforma da Comissão, ficou estabelecido que os membros do novo Conselho atenderiam à seguinte distribuição regional dos assentos: África e Ásia possuiriam treze representantes por região, os países da Europa oriental seriam seis, o grupo da América Latina e Caribe teria oito representantes e o da Europa Ocidental e outros, sete.

Já que não foram delineados critérios que determinassem a elegibilidade, conforme demandavam os EUA principalmente, a configuração final neste quesito atendeu mais especificamente a proposta do grupo liderado pelo G-77. Porém, uma inovação estabelecida na criação do Conselho foi a possibilidade de suspensão de membros eleitos ao Conselho. Caso fossem constatadas violações sistemáticas de direitos humanos pelos integrantes da instituição, a AGNU poderia, através de dois terços dos votos dos membros presentes e votantes, suspender o mandato de tais violadores (BLANCHFIELD, 2006).

No que concerne às sessões do Conselho, ficou estabelecido na Resolução 60/251 da AGNU que deveriam ocorrer ao menos três sessões no período de um ano, incluindo uma sessão principal, e a duração total não deveria ser inferior a dez semanas. Além disso, o Conselho poderia convocar sessões especiais quando necessário e solicitado por um dos membros com o apoio de um terço dos integrantes do Conselho. Essa medida atendia à reivindicação de que o Conselho pudesse oferecer respostas mais ágeis às situações de violação dos direitos humanos e foi uma resposta às críticas sobre a incapacidade de ação da extinta Comissão em situações emergenciais (FREEDMAN, 2011; SILVA, 2013, p. 104). Em se tratando desta

31 Os EUA foram um entre os quatro votos contrários à configuração final do Conselho, sendo os demais: Ilhas Marshall, Israel e Palau. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2006/ga10449.doc.htm>. Acesso em: 29 abr. 2020.

32 Disponível em: <https://2001-2009.state.gov/p/io/rls/rm/63143.htm>. Acesso em: 29 abr. 2020.

estrutura institucional, as propostas do Secretário-Geral, do GRULAC, do WEOG e dos EUA foram contempladas.

Uma das inovações introduzidas a partir da criação do Conselho e que refletiu, em grande medida, a posição do WEOG no processo de negociação foi a missão de realizar uma revisão periódica sobre a situação dos direitos humanos em cada país membro da organização. Criou-se, em 18 de junho de 2007, a Revisão Periódica Universal (RPU), mecanismo que compõe o quadro institucional do Conselho até os dias atuais e que reproduziu a proposta do Canadá para o mecanismo. Conforme previsto pelo Conselho na Resolução 5/1 (A/HRC/RES/5/1), as bases da Revisão são: a Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal de Direitos Humanos, os instrumentos de direitos humanos dos quais os países fazem parte, seus compromissos voluntários, incluindo aqueles assumidos nas circunstâncias das eleições para o órgão das Nações Unidas e, quando oportuno e aplicável, o direito humanitário internacional. Em outras palavras, seria analisada na RPU a extensão com que os Estados, indiscriminadamente, respeitam e cumprem as normas de direitos humanos, estabelecidas por meio dos mecanismos supramencionados.

A criação da RPU esteve diretamente relacionada ao debate sobre o combate à politização da Comissão (SILVA, 2013, p. 105). Isso porque essa inovação institucional buscava conferir tratamento igualitário a todos os países no momento de avaliação de suas condutas em direitos humanos, colocando todos os Estados frente às recomendações feitas por seus pares para melhorar sua situação de direitos humanos. A configuração final do Conselho resultou das diferentes posições políticas dos grupos de países envolvidos no processo de negociações e das sugestões do Secretário-Geral, responsável por impulsionar a reforma da Comissão. Conforme organização proposta nesse capítulo, todos os grupos tiveram suas propostas contempladas em pelo menos um dos aspectos do recém-criado Conselho.

3.4 Considerações finais

Em seus anos finais, a Comissão sofreu desgastes institucionais: descrédito, falta de profissionalismo e ineficácia foram relacionadas à incapacidade de ação do organismo sobre temas sensíveis na área de direitos humanos. O diagnóstico de ineficiência geral do organismo levou o Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, propor sua reforma. A partir de então, as críticas ao organismo foram traduzidas em diferentes propostas para a criação de um novo órgão, o Conselho. As propostas podem ser compreendidas a partir de um enfoque regional, no qual se distinguem quatro grupos de países com visões diferentes sobre como o Conselho deveria funcionar.

Ao final das negociações, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Resolução 60/251 que versa sobre a configuração final do Conselho. Nesta resolução foram delineados a composição do novo Conselho, os critérios para a candidatura e eleição de membros, a regularidade de sessões ordinárias do organismo e seus procedimentos de trabalho. Conforme buscamos demonstrar, essa configuração combinou

diferentes posições políticas dos quatro grupos regionais de Estados, Estados Unidos, G-77, GRULAC e WEOG. Além das propostas desses grupos, a configuração do Conselho refletiu as propostas iniciais do Secretário-Geral e as algumas das sugestões do Painel de Alto Nível.

Conforme demonstramos, a configuração final do Conselho foi delineada após um processo de negociação em que os principais atores envolvidos tiveram que fazer concessões em algumas de suas demandas a fim da aprovação do novo Conselho. Ao final, os principais avanços alcançados com a criação do Conselho foram: a) a maior visibilidade dos direitos humanos a partir das discussões ocorridas no âmbito da AGNU, resultante do status de órgão subsidiário; b) a equiparação dos direitos humanos a paz e segurança e desenvolvimento na ONU; c) a capacidade de suspensão de membros do Conselho por violações flagrantes e sistemáticas de direitos humanos; d) maior frequência e a convocação de sessões extraordinárias quando necessário; e, e) a adoção da Revisão Periódica Universal.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, A. **The emerging regional architecture of world politics**, v. 59, n. 4, p. 629-652, 2007.

ALBRES, H.; HERNANDEZ, M. C.; MACEDO, G. De Bush a Obama: a dotação orçamentária dos EUA para o Conselho de Direitos Humanos da ONU. **Carta Internacional**, v. 8, n. 1, p. 131-150, 2013.

ALSTON, P. Reconceiving the UN human rights regime: challenges confronting the new UN Human Rights Council. **Melb. J. Int'l L.**, v. 7, n. 1, p. 185-224, 2006.

ANNAN, K. **In larger freedom**: towards security, development and human security for all. UN Doc A/59/2005, 21 mar. 2005. 2005a.

ANNAN, K. **In larger freedom**: towards security, development and human security for all, Addendum 3. UN Doc A/59/2005/Add.3, 26 maio 2005. 2005c.

ANNAN, K. **Major Proposals to Reform UN Human Rights Machinery**. UN Doc SG/SM/9808-HR/CN/1108, 7 abr. 2005. 2005b.

BLANCHFIELD, L. The United Nations Human Rights Council. 8 ago. 2006. **Congressional Research Service**. Disponível em: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BLANCHFIELD, L. The United Nations Human Rights Council. 31 jul. 2008. **Congressional Research Service**. Disponível em: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/>. Acesso em: 30 set. 2019.

COX, E. State interests and the creation and functioning of the United Nations Human Rights Council. **J. Int'l L & Int'l Rel.**, v. 6, n. 1, p. 87-120, 2010.

DAWS, S. The Origins and Development of UN Electoral Groups. In: THAKUR, R. **What is Equitable Geographic Representation in the Twenty-first Century**. Tokyo: United Nations University, 1999. p. 11-29.

EHRENBECK, M. The United Nations Human Rights Council: establishment and first steps: notes and comments. **South African Yearbook of International Law**, v. 31, n. 1, p. 209-223, 2006.

FREEDMAN, R. New mechanisms of the UN Human Rights Council. **Netherlands Quarterly of Human Rights**, v. 29, n. 3, p. 289-323, 2011.

FREEDMAN, R. The United States and the UN Human Rights Council: An Early Assessment. **Thomas Law Review**, v. 23, p. 91-136, 2010.

GAER, F. D. A voice not an echo: Universal Periodic Review and the UN treaty body system. **Human Rights Law Review**, v. 7, n. 1, p. 109-139, 2007.

HERNANDEZ, M. C. O Cartão Vermelho de Trump para o Conselho de Direitos Humanos da ONU. **Estadão**, 20 jun. 2018. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-cartao-vermelho-de-trump-para-o-conselho-de-direitos-humanos-da-onu/>. Acesso em: 23 jun. 2019.

HERNANDEZ, M. C.; ROSA, W. T. L. Os EUA e a Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos da ONU. **Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas**, v. 6, n. 1, p. 127-149, 2018.

HURRELL, A. One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society. **International Affairs**, v. 83, n. 1, p. 127-146, 2007.

MERTUS, J. A. **Bait and Switch**: human rights and US foreign policy. New York: R. Taylor & Francis, 2004.

SCHRIJVER, N. The UN Human Rights Council: a new ‘society of the committed’ or just old wine in new bottles? **Leiden Journal of International Law**, v. 20, n. 4, p. 809-823, 2007.

SILVA, M. V. E. The United Nations Human Rights Council: six years on. **SUR-Int'l J. on Hum Rts**, v. 18, p. 103-119, 2013.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. **A more secure world**: our shared responsibility. UN DOC A/59/565, 2 dez. 2004.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. **Human Rights Council**. UN Doc A/60/251, 3 abr. 2006.

ZUKANG, Sha, 2005. **Statement by H.E. Ambassador SHA Zukang, on behalf of the Like Minded Group, at the 61st Session of the Commission on Human Rights**. Disponível em: http://www.china-un.ch/eng/dbtyw/rqrd_1/thsm/t187353.htm. Acesso em: 15 jun. 2019.

CAPÍTULO 4

DIREITO À VERDADE E À MEMÓRIA: um estudo sobre a experiência brasileira e chilena na construção de lugares de memória por meio de espaços físicos

*Tamara Claudia Coimbra Pastro
Marrielle Maia Alves Ferreira*

Toda busca pelo passado é uma disputa pela memória e pela História. A partir de uma análise científica, as experiências humanas podem ser concebidas a partir da ideia de que em qualquer obra narrativa, o mundo é sempre algo temporal. Ou seja, o tempo está atrelado à experiência humana a partir das narrativas que se constituem sobre as vivências (RICOEUR, 2008). Assim, entende-se que a memória possibilita a reconstrução consciente e, ao mesmo tempo, inesperada do real, pois é construída e tecida a partir das relações dos/entre grupos sociais (HALBWACHS, 1990).

Considerando esse entendimento, reviver a memória e tentar reconstruir o passado através apenas dos testemunhos ou dos fatos contidos nela, torna-se uma tarefa impossível e até mesmo perigosa, uma vez que a memória é seletiva – é afetiva e mesclada de sentimentos e ressentimentos que a tornam “mágica” e que fazem do ato de lembrar um mecanismo individual, porém, subjetivo e coletivamente constituído pelos grupos sociais, funcionando como feixe de ligação entre passado-presente (HALBWACHS, 1990).

Ao eleger a relevância da lembrança para a reconstituição histórica dos fatos, um dos principais conceitos que deve ser utilizado é o de lugares de memória, constituído no seio da obra “Lugares de Memória”(1984), tendo como um de seus organizadores Pierre Nora. O autor parte do suposto de que há o fim da história-memória, e isso ocorre por conta da aceleração da história, em uma percepção cada vez mais rápida de um passado morto, ao ponto que “fala-se tanto de memória porque ela não existe mais” (NORA, 1993). Da mesma forma, o autor afirma: “A curiosidade pelos lugares onde a memória se cristaliza e se refugia está ligada a este momento particular da nossa história [...] o sentimento de continuidade torna-se residual aos locais. Há locais de memória porque não há mais meios de memória” (NORA, 1993, p. 7).

Nora considera que a memória é viva e é um processo, e os estudos dos lugares são baseados em dois movimentos: 1) “momento puramente historiográfico, o momento de um retorno reflexivo da história sobre si mesma”; 2) “movimento propriamente histórico, o fim de uma tradição de memória” (NORA, 1993, p. 11). Os lugares de memória são, em última instância, restos do passado, a materialização da memória – e esta é um indicador, um estoque material do que não conseguimos mais

nos lembrar automaticamente (NORA, 1993, p. 12-17). E ainda, são constituídos por dois domínios: simples e ambíguos ou naturais e artificiais; e possuem três características que sempre coexistem: sua materialidade, seu simbolismo e sua função.

Apesar de ser um conceito amplamente utilizado, não está isento a críticas; as principais, direcionadas à forma como Nora explica os lugares de memória e como estes devem ser assimilados pela sociedade; por isso, outra forma de compreender os lugares de memória é concebê-los dentro da lógica de categorias de análise, como: (a) “processos de preservação”, que incluem “os projetos pedagógicos desenvolvidos e aplicados em cada um desses lugares” (SILVA, 2014, p. 21) e (b) “memória, como construção social”, ou seja “a formação de uma imagem necessária para os processos de construção e reforço da identidade individual, coletiva e nacional” (MENESES, 1999, p. 21).

Na história recente da América do Sul, os espaços físicos onde ocorreram graves e sistemáticas violações de direitos humanos nos períodos de ditadura civil-militar ganharam novo significado quando reconhecidos como tal pelo Estado, em processos que visam a reparação dessas violações. O reconhecimento dos lugares de memória como reparação simbólica é uma forma de o Estado admitir as violações cometidas, mas também afirmar o compromisso com sua não repetição. É uma ação que reconhece que a negação dos eventos não apaga os erros do passado, e também, auxilia a não remediar a sociedade vitimada, impossibilitando assim os mecanismos de reparação e reconciliação (LIMA; CARVALHO, 2019).

No mesmo sentido, as experiências da Justiça de Transição na América do Sul são várias, guardam diversas semelhanças, mas também diferenças (REÁTEGUI, 2011). Não é possível nesse capítulo analisar todas essas experiências nas suas múltiplas dimensões, entretanto, o artigo propõe, por meio de um estudo sobre a construção de espaços físicos de memória sobre o passado autoritário do Chile e do Brasil, refletir sobre como os dois Estados têm lidado com o passado autoritário e as exigências de justiça de transição para uma sociedade democrática pautada na reconciliação e no reconhecimento dos Direitos.

Para isso, inicialmente é feito um breve histórico sobre a atuação das Comissões da Verdade nos dois países, tendo como base os preceitos da Justiça de Transição e a base normativa que garante a existência dos lugares de memória. A seguir, são apresentados alguns casos de espaços reconhecidos pelos Estados e a importância deles dentro do contexto democrático. E, por fim, refletimos sobre a mobilização social em torno dos espaços e a importância dos lugares de memória como fundamentais para a efetivação dos Direitos Humanos em sociedades que vivenciam a violência estatal.

4.1 Um breve histórico sobre as Comissões da Verdade do Chile e do Brasil

A concepção de Comissão da Verdade está inserida no conceito mais amplo de Justiça de Transição, que apesar de não ser recente, teve uma retomada de interesse dos pesquisadores nos últimos 30 anos. Uma significação usual pode compreender os vários processos que evidenciam a tentativa de uma sociedade em aceitar e superar

um legado de abusos do passado, a fim de garantir a prestação de contas, a garantia de justiça e o alcance da reconciliação nacional. Paul van Zyl apresentou a ideia como “o esforço para a construção da paz sustentável após um período de conflito, violência em massa ou violação sistemática dos direitos humanos” (2011, p. 47). Por sua vez, Eneá Almeida e Marcelo Torelly trazem uma definição mais ampla sobre a questão:

Denominou-se de “Justiça de Transição” a uma série de iniciativas empreendidas por via dos planos internacional, regional ou interno, nos países em processos de liberalização ou democratização, englobando suas políticas públicas, suas reformas legislativas e o funcionamento de seu sistema de justiça, para garantir que a mudança política seja bem sucedida e que, ao final dela, exista não apenas uma democracia eleitoral (caracterizada por eleições proceduralmente equitativas), mas sim um Estado de Direito na acepção substancial do tema (ALMEIDA; TORELLY, 2010, p. 38).

A noção de Justiça de Transição ganhou ainda mais relevância quando examinada no contexto latino-americano, especialmente ao confrontarmos com a conturbada história contemporânea da região. No entanto, como afirma Félix Reátegui, se por um lado o continente viveu experiências extremamente autoritárias e de violência por quase todo o século XX, ele também é possuidor de uma “tradição em matéria de verdade e memória em razão de suas experiências pioneiras na busca de justiça nos processos de restauração da democracia ou da paz” (2011, p. 37).

De acordo com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, “a função da comissão da verdade é revelar os detalhes dos abusos do passado” (IRRC, 2006, p. 221 – tradução nossa). A principal diferença dessas instituições com as cortes de justiças é que nessas o foco é na proteção do Direito enquanto naquelas há a permissão das vítimas em contar suas histórias de uma maneira menos formal, ainda que não menos válida. Assim, a pretensão da Comissão da Verdade não é a de julgar os perpetradores de violações, mas dar voz às vítimas e permitir a reconstrução de uma história além da oficial, propagada pelos regimes autoritários (HAYNER, 2011; RENNER, 2013; 2014).

Nesse contexto, as Comissões da Verdade criadas na América do Sul buscaram lidar com o legado da violência por meio do acolhimento de testemunhos. A menção aos espaços físicos onde as violências foram cometidas foram registrados em inúmeros documentos produzidos por elas, o que confere a esses espaços significado relevante para aqueles que lutam pela não repetição dos crimes ocorridos nos períodos autoritários.

Segundo Elizabeth Jelin (2009), os movimentos de direitos humanos são os responsáveis pelos esforços de identificar os lugares onde atrocidades que assolaram a região foram cometidas. Para esses movimentos, a transformação desses espaços de horror em memoriais pode oferecer recintos de educação em direitos humanos, além de constituir lugar de reparação coletiva da sociedade. Segundo Soares e Quinalha (2011), constituem mecanismos físicos, palpáveis e concretos de revelação da verdade e preservação da memória das vítimas, combatendo assim o negacionismo.

4.2 A Comissão da Verdade do Chile

Sem pormenorizar, o Chile realizou o seu processo de transição para a democracia política com a instalação do primeiro governo e parlamento democráticos em 1990. Uma das primeiras ações do então presidente eleito, Patrício Aylwin, foi estabelecer uma Comissão da Verdade, a fim de responder aos anseios da sociedade que buscava se afirmar após uma desestruturação profunda criada e alimentada pelo governo militar³³. Dessa forma, a partir do Decreto Supremo nº 355 foi estabelecida a Comissão Nacional da Verdade e Reconciliação do Chile, que tinha como principais objetivos apurar as vítimas que foram assassinadas pelo regime anterior, garantindo a reparação financeira, material e psicológica dos familiares (CVR-Chile, 1990).

Outras duas comissões foram criadas nos anos seguintes para promover a reparação e a reconciliação nacional: a Comissão Nacional sobre Prisão e Tortura – Decreto 1400 de 26 de setembro de 2003 – que pretendia complementar os trabalhos da primeira comissão, investigando as vítimas que sobreviveram ao regime e que foram alvo de prisões ilegais e tortura, como instrumento da segurança estatal; e ainda, a Comissão Assessora para a Qualificação dos Detidos e Executados Políticos e Vítimas de Prisão Política e Tortura – Lei 20.305 de 05 de fevereiro de 2010 – a partir dessa, foi criado o Instituto Nacional de Direitos Humanos, através do Decreto Supremo n. 43, do Ministério do Interior, na mesma data.

A partir da criação desse último, foi possível a construção do Museu de Direitos Humanos, localizado em Santiago, e também a orquestração de um plano nacional para o cumprimento, promoção e proteção dos Direitos Humanos. Observa-se que, imediatamente ao final da ditadura, o país iniciou uma trajetória de busca da verdade, memória e justiça.

A Comissão Verdade e Reconciliação inventariou e qualificou as vítimas do período da ditadura militar, produzindo o seu informe final, que ficou conhecido como Relatório Rettig, por conta do presidente da Comissão (CHILE, 1990). Já a Comissão Nacional sobre Prisão e Tortura levantou testemunhos das vítimas. As narrativas permitiram reunir informações sobre os lugares utilizados por agentes do Estado para a realização de torturas, sequestros, homicídios, desaparecimentos forçados e outros crimes contra a humanidade (CHILE, 2003). A Comissão Assessora para a Qualificação de Detidos, Desaparecidos e Executados Políticos e Vítimas de Prisão Política e Tortura recebeu 32.453 declarações, das quais 622 foram consideradas como detidos desaparecidos e executados políticos, e 31.831 foram prisão política e tortura (CHILE, 2010).

33 Não é o foco deste trabalho, mas vale comentar que a Lei da Anistia de 1978 limitou a capacidade do poder judiciário de julgar os violadores de direitos humanos do período. A opção pela criação da Comissão da Verdade, de certa forma, também foi uma opção que privilegiava reparações simbólicas. No entanto, os próprios resultados dos relatórios reforçaram os apelos de justiça para os crimes contra a humanidade cometidos no período. Em 1998, foi encaminhada petição ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos sobre a execução de Luis Alfredo Almonacid Arellano, militante do partido comunista e dirigente do Sindicato de Professores da cidade de Rancagua. O julgamento pelas instâncias nacionais chilenas se baseou na Lei de Anistia do país para isentar os responsáveis do crime. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, em sentença emitida em 26 de setembro de 2006, afirmou a incompatibilidade da Lei de Anistia com a Convenção Americana de Direitos Humanos.

A partir dos trabalhos das comissões foram criadas duas Leis de Reparação: Lei N° 19.123 de 1992 e N° 19.980 de 2004. A primeira estabelecia algumas normas relativas a reparações que seriam feitas às famílias em decorrência do conteúdo do Informe Retting e criou a Corporação Nacional de Reparação e Reconciliação. A segunda é uma modificação da primeira, em que houve a ampliação dos benefícios em favor das pessoas indicadas (BCN, 2020). Entre as medidas adotadas, também foi criado o Programa de Área de Projetos, Memorial e Gestão Institucional, que impulsiona a realização de diversas obras de caráter reparatório em diferentes regiões do país (PDH, 2020).

Vale destacar que, no caso chileno, graças à atuação das comissões, foi possível catalogar e reconhecer 1.146 espaços utilizados por todo o território do país em que houve casos de detenção ilegal, desaparecimento forçado de pessoas, tortura e morte (DROGUETT, GONZALEZ; SHAFIR, 2018).

4.3 A Comissão Nacional da Verdade do Brasil

Como será possível observar, diferentemente do Chile, em que as ações do Estado visando a institucionalização de medidas de busca e garantia da memória, da verdade e reconciliação nacional foram desenvolvidas a partir e em torno da criação de uma Comissão da Verdade, o Brasil adotou outra abordagem inicial para o tratamento de tais compromissos.

Após a instauração do regime democrático, o país demorou quase 30 anos para criar a Comissão Nacional da Verdade, instaurada em 2011. Antes disso, outros órgãos que assumiam parte dos objetivos de uma Comissão da Verdade foram criados.

A aprovação da Lei 9.140 de 1995 com a criação da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos foi considerada inaugural de ações estatais com o objetivo de avançar em demandas da justiça de transição. A referida lei previa a reparação pecuniária aos familiares de vítimas de violações praticadas por agentes do Estado Brasileiro³⁴.

O início dos anos 2000 foi marcado pela criação da Comissão de Anistia, a partir de uma medida provisória do governo federal para atuar de forma subsidiária ao Ministério de Justiça, sendo integrada em definitivo à estrutura do Estado Brasileiro em 2002, com a aprovação da lei nº 10.559 amparada no artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (COELHO; ROTTA, 2012).

O órgão tinha como objetivo possibilitar a reparação cível e pecuniária de violações de direitos humanos causadas nos anos da ditadura. De certa forma, a referida comissão buscou recuperar documentos oficiais e depoimentos de vítimas. Em 2008,

³⁴ Também em 1995, foi iniciada uma ação no judiciário brasileira referente aos desaparecidos políticos da guerrilha do Araguaia. A demora no andamento do processo motivou uma denúncia ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Em 2010, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu a responsabilidade do Estado Brasileiro pelos desaparecimentos forçados, reafirmou a jurisprudência da Corte em casos como “Almonacid versus Chile”, sobre a inadequação das leis de anistia, e sentenciou o Estado Brasileiro a investigar os fatos; responsabilizar os autores das violações; determinar o paradeiro dos desaparecidos; disponibilizar assistência médica e psicológica aos sobreviventes; assim como difundir os fatos.

a Comissão promoveu a ação chamada “Caravanas da Anistia”, que consistia na realização de sessões dos órgãos fora da capital federal para o estímulo e difusão do debate sobre a memória política brasileira do período de repressão ditatorial (CARLET *et al.*, 2010). A partir do trabalho das Caravanas foi elaborado o projeto “Marcas da Memória”, que buscou, por meio de audiências públicas, registro da história oral e outros projetos e documentários, promover a verdade e a memória³⁵. Com efeito, o terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos é elemento importante no que se refere ao financiamento de políticas públicas de reparação e não repetição.

A forte pressão de movimentos de direitos humanos, bem como a condenação brasileira pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso da guerrilha do Araguaia influenciaram a expedição de um ato presidencial, instituindo em 2010 um grupo para elaborar um anteprojeto de lei de criação da Comissão Nacional da Verdade. Em 2011, foi aprovada a Lei 12.528, que criou o mecanismo.

Foram elaborados sete objetivos principais, que versavam sobre o esclarecimento das violações aos Direitos Humanos, principalmente dos casos de torturas, mortes, desaparecimentos forçados, ocultação de cadáveres e sua autoria, ainda que ocorridos no exterior. A identificação das estruturas, locais, instituições e as circunstâncias em que ocorreram as violações, além disso, era função da comissão encaminhar aos órgãos públicos competentes toda e qualquer informação obtida que pudesse auxiliar na localização e identificação de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos. Por fim, a comissão deveria colaborar com todas as instâncias do poder público, recomendar a adoção de medidas e políticas públicas para prevenir as violações de direitos humanos, para assegurar a não repetição, e assegurar a efetiva reconciliação nacional e promover a reconstrução da história, para colaborar com a assistência às vítimas de tais violações (BRASIL, 2011).

A Comissão Nacional da Verdade recebeu a colaboração de cidadãos e instituições que enviaram documentos, forneceram informações e organizaram audiências e outros eventos. Foi instituído um canal de diálogo com outras comissões para parcerias técnicas. Canais de diálogos com a comunidade, como página no Facebook, estabeleceram ações para contar com a participação de cidadãos. O relatório da Comissão foi apresentado em 2014 com a citação nominal de 377 agentes que violaram os direitos humanos e cometeram crimes contra a humanidade. Também apresentou relatos de 191 mortes, 210 pessoas desaparecidas, 33 corpos localizados e 6591 militares integrantes das três forças perseguidos.

Ao todo foram feitas vinte e nove recomendações para o Estado e para sociedade, que versavam sobre o reconhecimento da culpa, punição dos agentes, mudanças em registros de óbitos, entre outras questões mais técnico-práticas e também a proibição de comemoração do golpe militar, promoção dos valores democráticos e dos Direitos Humanos, mudanças em leis para punir os crimes contra a humanidade

35 Cabe mencionar que a Lei 9.140 foi alterada para ampliar o período de reconhecimento de pessoas mortas e desaparecidas. Em 2004, também houve a ampliação da competência da Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos para investigação de mortes em decorrência de repressão policial em manifestações públicas ou em conflitos armados com agentes públicos.

e desaparecimento forçado, fortalecimento da memória e ampliação da abertura dos arquivos militares³⁶ (BRASIL, 2014).

Apesar de não recomendar diretamente a reconciliação nacional, é possível perceber em vários elementos esse discurso, uma vez que se busca, através da memória e da modificação estrutural das instituições de segurança no país, reparar as violações cometidas. No mesmo sentido, não é encontrada nenhuma alusão aos lugares de memória – apesar de haver a recomendação da preservação da memória – e isso resulta numa política patrimonial deficitária no país.

4.4 Os espaços de memória do Chile e do Brasil

De acordo com o Instituto de Políticas Públicas do Mercosul, a criação de lugares de memória sobre as graves violações de direitos humanos no período das ditaduras dos países do Cone Sul é uma ferramenta à disposição dos Estados para cumprir com suas obrigações internacionais em matéria de justiça, verdade, memória e reparação (IPPDH-MERCOSUL, 2012).

Ao mesmo tempo em que esses sítios são patrimônios culturais e históricos para as gerações futuras, sua materialidade é um testemunho das violações realizadas. Espaços onde ocorreram violações ou que estão de alguma forma vinculados a esses acontecimentos permitem “recuperar, repensar e transmitir certos fatos traumáticos do passado e podem funcionar como suportes ou propagadores de memória coletiva”. Ademais, são “lugares que buscam transformar certas marcas a fim de evocar memórias e torná-las inteligíveis ao situá-las no contexto de um relato mais amplo” (IPPDH-MERCOSUL, 2012, pp. 3-6).

Com efeito, os lugares de memória não existem *per se*, sendo constituídos a partir da obrigação do Estado em investigar as violações aos Direitos Humanos, o Direito à Verdade dos familiares das vítimas da atuação abusiva do Estado que se associa com a Memória coletiva, tanto para sua constituição quanto consolidação e o Direito à Reparação (IPPDH-MERCOSUL, 2012).

É necessário também refletir sobre os motivos que nos fazem defender a preservação dos lugares de memória, partindo da premissa que a memória é para todos e é elemento central para a reparação simbólica. Gabi Dolff-Bonekämper (2017) defende que a destruição desses lugares culmina na eliminação de evidências físicas de eventos que podem ser alvo de negacionismo; os prédios, lugares e sua substância material ensinam mais que livros, por serem testemunhos reais do tempo e da história – contendo o que a autora chama de “espírito do lugar”, e por fim, o prédio

36 A CNV, nesse sentido, buscava reparar e buscar uma nova interpretação para a Lei 6.683/79 – Lei de Anistia -, e também ampliar o escopo da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11). Sobre isso, em 2015, foi feito o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 153, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Entretanto, uma das justificativas para considerar improcedente a ADPF foi a inviabilidade do poder judiciário adentrar no campo do poder legislativo, uma vez que a partir de 1988, a Lei de Anistia foi incorporada à ordem constitucional. Outro ponto de embate é sobre o sigilo dos documentos da ditadura militar. Sobre isso, Lucas Figueiredo produziu a obra “Lugar Nenhum: militares e civis na ocultação dos documentos da Ditadura” (2015), em que aponta como que foram institucionalizados quatro atos sobre a salvaguarda dos documentos, que consistiam em: “preservar, esconder, mentir e calar”.

permite a interpretação individual e particular, possibilitando novas leituras sobre os eventos que ali transcorreram.

Como será possível observar a seguir, diferentemente do modelo adotado pelo Brasil, o Chile investiu ao longo dos anos (desde 1990) em iniciativas que visavam reconstruir espaços físicos para conservar a memória dos crimes ocorridos durante o regime militar, dentre eles, “a recuperação e reutilização de locais onde ocorreram eventos violentos, a construção de monumentos e memoriais, a instalação de placas comemorativas, a nomeação de ruas, praças, etc.”. O objetivo era o de “instituir e materializar um elo particular entre o passado e o presente, construindo esforços intencionais para transformar espaços físicos em lugares de memória” (PIPER *et al.*, 2012).

Os principais lugares de memória chilenos estão localizados na região metropolitana de Santiago, uma vez que os espaços públicos da capital do país foram utilizados de forma mais sistemática para a tomada e manutenção de poder da ditadura militar. Piper et al (2013) registraram cerca de 239 sítios que podem ser considerados como espaços de memória. Como forma de destacar os usos das construções e pensando a criação de políticas públicas de restauração da memória e promoção da não repetição foram escolhidos cinco espaços para serem apresentados: 1) Associação para a Memória e Direitos Humanos – Colônia Dignidade (*Asociación por la Memoria y los Derechos Humanos Colonia Dignidad*); 2) Estádio Nacional (*Estadio Nacional Julio Martínez Prádanos*); 3) Museu da Memória e dos Direitos Humanos (*Museo de la Memoria y los Derechos Humanos*); 4) Parque para a Paz – Villa Grimaldi (*Parque por la Paz Villa Grimaldi*); e, 5) Cemitério Geral (*Cemeterio General*).

Assim, os lugares de memória podem ser divididos entre sítios em que ocorreram violações aos Direitos Humanos, sendo estes em duas principais categorias: como centro de detenção e como espaços utilizados pelos órgãos de governo e inteligência; e os espaços construídos para garantir a história e a memória do país. Os 5 listados acima podem ser divididos da seguinte forma:

- Centros de Detenção: Estádio Nacional Julio Martínez Prádanos;
- Centros de Detenção e de Inteligência: Colônia Dignidade e Villa Grimaldi;
- Lugares de memória com função educativa: Museu da Memória e dos Direitos Humanos e Cemitério Geral.

O Estádio Nacional do Chile (Estádio Nacional Júlio Martínez Prádanos) foi marcado pelos assassinatos em massa, principalmente nos momentos iniciais do golpe militar de 1973. Um dos principais espaços de preservação da memória são as arquibancadas, que foram mantidas tal como eram no período – o espaço foi amplamente utilizado como um centro de detenção ilegal, onde foram cometidas diversas violações aos Direitos Humanos; principalmente, tortura e desaparecimento forçado.

Como espaços de detenção e inteligência, entendemos que são espaços em que havia concomitantemente as violações sistemáticas aos Direitos Humanos aliados às ações dos órgãos de segurança que operacionalizavam a opressão no país. Assim, sobre a Corporação Parque para a Paz – Villa Grimaldi é possível encontrar

informações sobre o uso da propriedade antes de 1973: em 1964, passou a ser propriedade de Emilio Vassallo Rojas, responsável por nomear o local de “villa”. De acordo com a organização atual do local:

O golpe de estado terminou violentamente com um tempo de glória em que a grande casa Grimaldi era sinônimo de recreação e alegria. Entre o final de 1973 e o início de 1974, um grupo de agentes da Direção Nacional de Inteligência (DINA) ocupou as instalações à força e, através de pressões e ameaças, forçou Vassallo a vender a propriedade assinando um contrato de compra (VILLA GRIMALDI, 2020 – tradução nossa).

Com a posse do espaço, os militares chilenos transformaram a Villa Grimaldi no quartel Terranova, sítio que ficou marcado como um centro secreto de tortura e desaparecimento de pessoas. Ainda sobre o local sabe-se que:

O quartel Terranova foi o principal centro secreto de sequestro, tortura e extermínio da Diretoria de Inteligência Nacional (DINA) e foi oficialmente instalado na antiga Villa Grimaldi a partir de 1974, embora tenha começado a operar parcialmente no final de 1973. Havia a Brigada Metropolitana de Inteligência (BIM), responsável pela repressão na cidade de Santiago. Villa Grimaldi era um lugar que reunia características adequadas para sua nova e sombria função, como uma localização estratégica em uma área agrícola nos arredores da cidade e sua proximidade com o Regimento de Telecomunicações do Exército e o Aeródromo de Tobolaba (VILLA GRIMALDI, 2020 – tradução nossa).

O processo de desmantelamento do espaço enquanto lugar de repressão do regime militar foi iniciado em 1978. Em 1987, a propriedade foi vendida e houve o início da demolição dos prédios originais para a construção de um conjunto habitacional. Mas, com a mobilização social da população vizinha ao espaço, foi possível reverter o processo de venda e transformar o espaço em um sítio de memória.

Outro espaço que merece atenção é a Colônia Dignidade. Sua origem remonta ao ano de 1954, ainda na Alemanha, com a fundação da Missão Social Privada sob tutela de Paul Schäfer, um nazista. Avalia-se que a adesão de pessoas a essa sociedade era devido ao contexto de precariedade em que se encontravam muitos dos refugiados no final da Segunda Guerra Mundial, e dessa forma, a prometida vida em comunidade pela seita e seus líderes oferecia segurança e proteção (ASOCIACIÓN POR LA MEMÓRIA Y LOS DERECHOS HUMANOS – COLONIA DIGNIDAD, 2020 — tradução nossa).

Uma das principais marcas da colônia era a manipulação espiritual que o líder desempenhava, a partir de um papel messiânico que mesclava todos os aspectos da vida privada e política. A Missão Social Privada chegou ao Chile em 1961, após Schäfer ser acusado de abuso sexual de menores na Alemanha. Com o apoio da embaixada alemã no país andino, 230 integrantes da comunidade se mudaram para um terreno em um lugar ermo no sul do país e, em 21 de setembro de 1961, foi fundada a “Sociedad Benafactora y Educacional Dignidad”.

O local funcionava de forma quase autônoma em relação ao Estado, mas após o golpe militar houve a colaboração direta da Colônia ao novo regime imposto no país, em uma cumplicidade que envolvia o aparato repressivo e que proporcionou a utilização do espaço como um centro secreto para tortura, desaparecimento e exterminio. Além disso, foi desenvolvido no local o Projeto Andrea, que tinha como objetivo a produção do gás sarin e outras substâncias químicas para o uso contra opositores do regime.

A Colônia Dignidade somou quase 50 anos de funcionamento e só foi desmantelada no início dos anos 2000. De acordo com Associação para a Memória e os Direitos Humanos Colônia Dignidade:

Por quase 50 anos, o sistema de vida repressiva e criminal de Colonia Dignidad conseguiu permanecer em completa impunidade. Apesar das repetidas alegações de colonos em fuga e ex-presos políticos, somente em 1991, com o retorno à democracia, o Estado chileno começa a intervir no enclave alemão, removendo a personalidade jurídica e reconhecendo seu papel ativo durante a ditadura no Relatório de Verdade e Reconciliação (1991). No entanto, em 1997, a justiça chilena iniciou investigações contra Paul Schäfer apenas por abuso sexual de crianças, deixando de fora sua colaboração com a ditadura e o uso da propriedade como um campo de repressão. Finalmente, e graças ao trabalho persistente de grupos familiares e ex-presos políticos há anos, a justiça começa a investigar Schäfer e os líderes por sua responsabilidade nas violações de direitos humanos que ocorreram dentro de Colonia Dignidad durante a ditadura. Após essas investigações e acusações, em 1997, Paul Schäfer foge e permanece foragido da justiça até 2005, ano em que foi preso na Argentina e finalmente condenado por abuso sexual de crianças, aguardando as condenações por crimes contra a humanidade na ditadura (ASOCIACIÓN POR LA MEMÓRIA Y LOS DERECHOS HUMANOS – COLONIA DIGNIDAD, 2020 – tradução nossa).

Por fim, os dois últimos espaços são os constituídos a partir da lógica educativa e voltados principalmente para a lógica da não repetição: o cemitério geral é um espaço muito relevante para os chilenos, uma vez que quase duas milhões de pessoas estão enterradas ali. Além disso, em seu interior há o Memorial do Desaparecido Detido e do Executado Político, que exibe o nome de todos os desaparecidos e executados políticos identificados pelas três comissões do país: no centro há o nome de “Salvador Allende Gossens – Presidente da República” e acima, é possível ler uma citação de um poema de Raul Zurita, que diz: “*Todo mi amor está aquí y se ha quedado pegado a las rocas, al mar, a las montañas*”.

Por fim, o último espaço de memória estudado e talvez um dos mais importantes, ainda que não tenha a função de testemunha ocular do passado, mas pela constituição pensada justamente para a promoção e proteção dos Direitos Humanos é o Museu da Memória e dos Direitos Humanos. O diferencial desse lugar é que ele foi totalmente planejado pelo governo chileno como uma forma de reparar e manter viva a história de todas as violações aos Direitos Humanos cometidas no Chile no período ditatorial. Os lugares de memória que são a materialização do passado se encontram em outro

patamar das políticas de memória e verdade, entretanto essa iniciativa do governo chileno mostra um comprometimento ímpar.

Em 2010, em decorrência das comemorações do bicentenário da independência do país e, à época, governo de Michelle Bachelet, foi inaugurado o museu que pretendia impulsionar iniciativas educativas que convidem ao conhecimento e à reflexão (MUSEO DE LA MEMÓRIA Y LOS DERECHOS HUMANOS, 2020). A partir disso, o espaço tem duas propostas básicas: a questão educativa e cultural e a reconstrução da memória.

Através de objetos, documentos e arquivos em diferentes mídias e formatos, além de uma proposta visual e sonora inovadora, é possível conhecer parte dessa história: o golpe de estado, a repressão nos anos posteriores, resistência, exílio, solidariedade internacional e defesa dos direitos humanos. A herança de seus arquivos inclui depoimentos orais e escritos, documentos legais, cartas, histórias, produção literária, material escrito, audiovisual e de rádio, longas-metragens, material histórico, fotografias documentais. Para acesso público à sua coleção, o museu possui um Centro de Documentação, CEDOC, e um Centro de Documentação Audiovisual, CEDAV. Pesquisadores, estudantes e público em geral podem acessar toda a documentação através de diferentes plataformas digitais: Centro de Documentação e seu Arquivo on-line. A exposição permanente ocupa dois terços do edifício de 5 mil metros quadrados. Possui diferentes espaços para exposições temporárias, como a Sala do Terceiro Andar e a Galeria da Memória, uma esplanada de 8 mil metros quadrados, um Auditório e obras de arte abertas ao público, que fazem parte de sua arquitetura. O museu é uma instituição cultural de memória e direitos humanos de primeira importância na cidade de Santiago (MUSEO DE LA MEMÓRIA Y DE LOS DERECHOS HUMANOS, 2020 – tradução nossa).

O museu se encontra entre os lugares de memória não por seu testemunho do passado, mas pela reunião de arquivos e documentos de forma sistematizada que busca alicerçar a importância desse tipo de ação para a reparação social diante de graves violações.

O Brasil, em uma situação oposta à realidade chilena, não possui uma política consolidada sobre a patrimonialização dos espaços de memória referentes a ditadura civil-militar. Atualmente, apesar de haver diversos locais reconhecidos como espaços em que ocorreram violações aos Direitos Humanos – os lugares tombados são alvo de disputas políticas e da memória.

Para entender os motivos que levam o país a constituir essa relação negacionista em alguns aspectos com o processo, é preciso retomar a redemocratização, que foi marcada pela mobilização em prol da constituinte que pretendia garantir a estabilidade política e jurídica no país após anos de violações de direitos.

De uma forma resumida, é possível estabelecer o processo de construção de lugares de memória a partir de cinco momentos: o primeiro é caracterizado pelo reconhecimento da responsabilidade do Estado Brasileiro pela morte de dissidentes políticos a partir da lei 9.140/95 – em que houve as primeiras ações para a reparação dos familiares, a valorização da memória e a criação de um acervo sobre vítimas e atrocidades do período.

A partir disso, o segundo momento é marcado pela publicação, em 2007, do livro “Direito à Memória e à Verdade” no interior do projeto “Direito à Memória e à Verdade”. Esse livro é, ao mesmo tempo, um relatório da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. Outro marco, a iniciativa “pessoas imprescindíveis” parte do mesmo projeto, cujo objetivo é o de resgatar a memória de 450 pessoas vítimas de crimes da ditadura militar. Também merece menção a exposição fotográfica “A ditadura no Brasil 1964-1985” realizada em 2008 no Memorial de Resistencia, na Estação Pinacoteca, em São Paulo.

A Comissão da Anistia também foi responsável pelo projeto “Marcas da Memória”, com ações em quatro frentes: 1) audiências públicas; 2) história oral; 3) chamadas públicas de fomento à iniciativas da sociedade civil; e 4) publicações (BRASIL, 2013).

Em 2009, foi institucionalizado pela Casa Civil da Presidência da República o Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil e a ação das Memórias Reveladas com o projeto que tinha como lema: “para que não se esqueça, para que nunca mais aconteça”. Esse centro foi implantado no Arquivo Nacional e se inseriu no marco das comemorações dos 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

As iniciativas para a memorialização são constituídas de quatro preceitos fundamentais: a construção de memoriais; proteção de espaços; estabelecimento de datas comemorativas e a formação de museus. No Brasil, o único museu existente sobre o período de repressão é o Memorial da Resistência, localizado na cidade de São Paulo.

Há um entendimento de que a preservação do patrimônio é um campo de disputa tanto simbólica, quanto pela memória e pela legislação – inicialmente, o país tem uma ideia que minimiza os efeitos da ditadura, em uma narrativa que defende a existência de uma “ditabrand” (TOLEDO, 2009), e que utiliza o número de mortos oficiais como um parâmetro de comparação entre as ditaduras do Cone Sul. Além disso, estimula-se muito a ideia dos “dois lados” da História e que foi convencionada a chamar-se “Teoria dos Dois Demônios” (JUAREZ apud ABRÃO & GENRO, 2012), que em alguma medida reconhece as arbitrariedades ocorridas no período pelos agentes estatais, mas que essa seria uma resposta à oposição que era igualmente violenta, ou seja, busca-se estimular o maniqueísmo histórico, no qual há um “lado bom” e um “lado ruim” (SCHWARCZ, 2019).

A disputa pela memória, por sua vez, se estrutura a partir de sua sobreposição com novas narrativas, o que gera uma dupla violação contra as vítimas do Estado, que primeiramente são violentadas materialmente pela repressão através da tortura, desaparecimento forçado e morte, e, em um segundo momento, há a reafirmação dessa violência, ao se negar o direito à memória dessas pessoas, reformulando suas existências conforme interesses políticos. Nesse aspecto, há um embate muito grande com os espaços de memória, pois estes são a materialidade de uma presença incômoda, e por isso são alvo de questionamentos sobre o seu valor e sua “autenticidade” – questionando a valorização dos espaços para assim constituir um roteiro de memória (NEVES, 2012).

Dessa forma, no Brasil há uma legislação sobre o tombamento que é preciso considerar. Inicialmente, o tombamento é um instrumento jurídico que limita os

poderes do direito de propriedade (NEVES, 2012; 2020). Aliado a esse conceito, é necessário compreender o que o Estado entende por Patrimônio Cultural – passíveis de tombamento – este é: “[...] o conjunto de bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico” (BRASIL, 1937). Atualmente, quem define as diretrizes dos patrimônios é o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Ainda sobre essa questão, o artigo 216 da Constituição Federal de 1988 se refere ao patrimônio cultural brasileiro como os bens de natureza material e imaterial individuais ou em conjunto que façam referência à identidade nacional. Além disso, o Programa Nacional de Direitos Humanos – 3/2009 em sua diretriz 24, disserta sobre a “Preservação da Memória e a construção pública da verdade”, considerando a preservação histórica por meio de centros culturais e enaltecedo a importância dos lugares. Por fim, em 2012, publicou-se “Princípios Fundamentais para as Políticas Públicas sobre Lugares de Memória” (IPPDH-MERCOSUL, 2012), que auxiliam na atuação dos agentes para o tombamento.

Um breve panorama sobre a preservação dos lugares de memória da Ditadura no Brasil nos permite afirmar que há uma prevalência de tombamentos municipais e estaduais; o IPHAN ainda faz a análise a partir de seus inventários e a legislação em vigor desde 1937 é seguida mais à risca.

Assim, atualmente é possível separar os lugares de memória no Brasil a partir de três características principais: os que estão em uso por órgãos de segurança pública, os que foram demolidos e, dessa forma, impassíveis de tombamento, e por fim os tombados e convertidos em equipamentos culturais. Destes, temos:

- Em estudo para tombamento ou estão em processo de tombamento: o DOI-CODI/RJ e SP, o quartel Quitaúna em Osasco (SP), o prédio do DOPS-PE e o prédio que ficou conhecido como “Dopinha” de Porto Alegre (RS);
- Demolidos: Presídio Tiradentes (SP), cujo portal de entrada foi salvaguardado e tombando, o Presídio da Ilha (RS), de Ilha Grande (SP) e de Fernando de Noronha (PE) e o Complexo Penitenciário Carandiru;
- Tombados: a penitenciária do Estado de Pernambuco e o prédio do antigo DEOPS de SP;

O antigo DEOPS – Departamento Estadual de Ordem Política e Social – de São Paulo (SP) foi transformado no Memorial da Resistência, o qual nos atentaremos a seguir. Esse é um espaço mantido pelo governo do estado federado, e que tem como objetivo a “preservação de referências das memórias da resistência e da repressão políticas do Brasil republicano (1889 à atualidade), por meio da musealização de parte do edifício que foi sede, durante o período de 1940 a 1983, do Departamento Estadual de Ordem Política e Social de São Paulo – DEOPS/SP” (MEMORIAL DA RESISTÊNCIA, 2020). O memorial é vinculado à Associação Pinacoteca Arte e Cultura – APAC, e desde 2009 é membro institucional da Coalizão Internacional de Sítios de Consciência.

O prédio está organizado em três andares: o primeiro traz a reconstituição do DEOPS – tal qual era quando utilizado enquanto aparelho repressivo do estado –; o segundo é uma homenagem à Declaração Universal dos Direitos Humanos; e o último é voltado à Arte Contemporânea.

A delegacia era composta por celas coletivas e individuais e por um corredor, no qual os detentos poderiam tomar sol uma vez por semana. Atualmente, essa passagem possui um letreiro que explica sua utilização, onde é possível ler: “A vinda ao corredor era uma vez por semana, por uma hora, uma cela por vez. Mas nem todos vieram”. Isso demonstrava a situação do cárcere nesse período em que as pessoas não tinham direitos básicos reservados. Além disso, o interior das celas coletivas era composto por um banheiro e colchões, não havia separação por sexo e até crianças eram presas com os pais.

Ao pensarmos nos lugares de memória e nas disputas para a preservação e reconhecimento desses espaços é preciso também considerar o que eles representam hoje e de quais formas eles foram trabalhados e são apresentados para a sociedade. Assim, vemos que os dispositivos de preservação, apesar de muitas vezes existirem, encontram dificuldades para a sua plena realização. Dessa forma, os espaços acabam por não cumprir de forma plena o seu objetivo primordial de testemunho do passado ou de função educativa para a não repetição. Também é preciso lembrar que, apesar de reconhecidos pelos Estados, muitas vezes a manutenção desses lugares é feita por particulares ou por instituições de proteção de Direitos Humanos.

4.5 Considerações finais

Já foi amplamente firmado pelos mecanismos da justiça de transição que os lugares de memória atuam de forma fundamental para a efetivação dos direitos humanos, principalmente em sociedades que vivenciam quebras institucionais por exercerem um papel primordial de bens e patrimônios culturais destinados à reparação simbólica das vítimas, que se veem reconhecidas e protagonistas de suas histórias.

O que as experiências do Brasil e do Chile nos apresentam é a distinção para lidar com o tema, mesmo com o passado traumático compartilhado, ainda que com diversas particularidades a sociedade chilena buscou desde o princípio da sua redemocratização dar voz e espaço para que as vítimas do regime de Pinochet tivessem sua memória respeitada pelo novo governo. Realidade esta que não foi vivida no Brasil; a transição nos dois casos foi compactuada e tutelada pelo estado militarizado, mas no Brasil houve um apagamento desse passado, em boa medida embasado na Lei de Anistia de 1979, que tratava de forma homogênea vítimas e perpetradores, o que, em última instância, levou o país a não encarar seus mortos e seus sobreviventes.

Outro ponto que podemos elencar é que a reflexão sobre o passado de violência não é um tema que mobiliza fortemente o conjunto da sociedade brasileira, mesmo diante das obrigações internacionais as quais o país se comprometeu. Dessa forma, há um descolamento da narrativa histórica com a prática. Um ponto importante é que se nesse aspecto a experiência chilena e brasileira se distanciam, e em outros elas se assemelham, demonstrando que há diversas análises possíveis sobre os casos.

Igualmente importante é observar que o tombamento dos lugares de memória por si só não é capaz de atender as necessidades de preservação e difusão da memória histórica, mesmo sendo indispensável para a garantia da existência e integridade dos bens. Assim, é necessário haver uma política pública integrada com órgãos e instituições correlatas para viabilizar equipes multidisciplinares que garantam o uso dos patrimônios em sua totalidade.

Esse trabalho avançou na discussão ao inserir os lugares de memória em um debate mais amplo, ao pensá-los em justaposição à promoção e proteção dos Direitos Humanos, analisando principalmente os lugares-testemunhas de violações e crimes cometidos contra a humanidade. A partir da experiência comparada entre Brasil e Chile, é possível notar que mesmo havendo diversas semelhanças entre os processos, como por exemplo as justificativas do golpe militar e posterior redemocratização, o modo como a transição é tratada auxilia na compreensão das sociedades democráticas instituídas.

Por fim, temos que o debate sobre os lugares de memória nasce dentro da História, mas que transborda esse campo do conhecimento, sendo necessário recorrer a outras áreas justamente por ser um dos instrumentos mais precisos contra o negacionismo que vem se alastrando pelas relações sociais e narrativas históricas. Os espaços de memória são a materialidade representada do passado, evidenciando de forma incontestável a existência dos traumas da ditadura civil-militar que continuam deixando sequelas nas sociedades que não enfrentam seus fantasmas de forma a reparar e reconciliar o conjunto social.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Paulo; GENRO, Tarso. **Os Direitos de Transição e a Democracia no Brasil** – Estudos sobre Justiça de Transição e a Teoria da Democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ALMEIDA, Eneá de Stutz; TORELLY, Marcelo. Justiça de Transição, Estado de Direito e Democracia Constitucional: estudo preliminar sobre o papel dos direitos decorrentes da transição política para a efetivação do Estado Democrático de Direito. **Sistema Penal & Violência 2**, n. 2. 2010.

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. 5. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1989.

ARQUIDIOCESEDE SÃO PAULO. **Brasil: Nunca Mais**. Petrópolis, Vozes, 1985.

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório** / Comissão Nacional da Verdade. - Brasília: CNV, 2014.

COELHO, Maria José H.; ROTTA, Vera (org.). **Livro dos votos da Comissão de Anistia**: verdade e reparação aos perseguidos políticos no Brasil. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia, 2013.

CHILE. **Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación**. Andros Impresores, 1996.

CHILE. **Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura**. La Nación S.A. 2003.

DOLFF-BONEKÄMPER, Gabi., “Caminhando pelo passado dos outros”. In: CYMBALISTA, R.; FELDMAN, S.; KÜHL, Beatriz M., **Patrimônio Cultural, memória e intervenção urbana**. São Paulo: Anna Blume/FAPESP, 2017.

DROGUETT, Roberto Fernández; GONZALEZ, Loreto López; SHAFIR, Isabel Piper. Recordar la Dictadura Chilena Visitando Lugares de Memoria. **Psicol. Soc.**, Belo Horizonte, v. 30, e179978, 2018.

FICO, Carlos. Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 24, n. 47, p. 29-60, 2004.

HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva**. São Paulo: Vértice, 1990.

HAYNER, Priscilla B. **Unspeakable truths - Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions**. New York: Routledge. 2nd ed. 2011.

INTERNATIONAL REVIEW OF THE RED CROSS. **Truth Commissions and Torture**, v. 88, n. 862, jun. 2006.

IPPDH-MERCOSUL. **Princípios Fundamentais para as Políticas Públicas sobre Lugares de Memória**. 2012.

JELÍN, Elizabeth. **La lucha por el pasado**: cómo construimos la memoria social. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2018

LIMA, Fernanda Luíza Teixeira; CARVALHO, Aline Vieira de. **Memórias em construção**: o presente e o passado da ditadura militar chilena representados no Museo de la Memoria y los Derechos Humanos. Horiz. antropol., Porto Alegre , v. 25, n. 53, p. 81-105, apr. 2019 .

NEVES, Deborah Regina Leal. **A persistência do passado**: patrimônio e memoriais da ditadura em São Paulo e Buenos Aires. 2018. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

NEVES, Deborah Regina Leal. Edifícios da (e) Repressão: a construção dos sentidos sociais através da patrimonialização—Maria Antônia, Arco Tiradentes, El Olimpo e Club Atlético. *In: XXI ENCONTRO ESTADUAL DE HISTÓRIA, Anais* [...], Campinas, 2012.

NORA, Pierre. Entre memória e história. A problemática dos lugares. **Projeto História**, São Paulo: PUC, n. 10, p. 7-28, dez. 1993.

PIPER SHAFIR, I.; FERNÁNDEZ, R.; ESPINOZA, A. **Construcción de relatos generacionales sobre nuestro pasado reciente (1970-1990) en el escenario de cuatro lugares de memoria de Santiago**. Proyecto FONDECYT regular No 1110162. Universidad de Chile, Departamento de Psicología, 2013.

REÁTEGUI, Félix (org.). **Justiça de Transição**: um manual para América Latina. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça: Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011.

RENNER, Judith. **Discourse, normative change and the quest for reconciliation in global politics**. New York: Manchester University Press. 2013.

RENNER, Judith. The local roots of the global politics of Reconciliation: the articulation of ‘reconciliation’ as an empty universal in the South Africa transition to Democracy. **Millennium Journal of International Studies**. v. 42, n. 2, 2014.

RICOUER, Paul. **O justo 2**: justiça e verdade e outros estudos. Tradução de Ivone C. Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. Editora Companhia das Letras, 2019.

SILVA, Alexandre. **Democracia e Justiça de Transição - memória e resistência política no Brasil**. Uberlândia-MG: EDUFU. 2015.

SOARES, Inês Virgínia Prado, QUINALHA, Renan Honório. “Lugares de memória no cenário brasileiro da justiça de transição.” **Revista Internacional de Direito e Cidadania** 10 (2011): 75-86.

TOLEDO, Caio Navarro de. Crônica política sobre um documento contra a “ditabrandça”. **Rev. Social. Política.**, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 209-217, oct. 2009.

TORELLY, Marcelo D. **Justiça de transição e estado constitucional de direito: Perspectiva teórico-comparativa e análise do caso brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CAPÍTULO 5

A ELEIÇÃO PRESIDENCIAL DE 2016 NOS ESTADOS UNIDOS À LUZ DO FEMINISMO INTERSECCIONAL

*Débora Figueiredo Mendonça do Prado
Taís Souza Carareto*

A desigualdade de gênero tem efeitos negativos no desenvolvimento econômico, político e social e este não é um problema restrito aos países em desenvolvimento. Os Estados Unidos são um caso emblemático quando tratamos da participação política das mulheres. Em 2016 o país ocupava o 45º lugar no ranking de equidade de gênero, atrás de países como Ruanda, Filipinas e Nicarágua (WORLD ECONOMIC FORUM, 2016) e caía para o 73º lugar entre países quando analisados os níveis de inclusão parlamentar das mulheres (WORLD ECONOMIC FORUM, 2016). Apesar de as mulheres votarem mais que os homens (a taxa de voto entre as mulheres foi de 63,3% comparado a 59,3% dos homens)³⁷ e de constituírem uma força poderosa no eleitorado, elas continuam sub-representadas e enfrentam barreiras para assumir posições de liderança na esfera pública (STATUS OF WOMEN, 2016).

O país ocupa o 100º lugar no ranking dos legislativos estaduais com inclusão parlamentar de mulheres (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2015). A primeira vez em que foram eleitas mulheres ocorreu em 1894, com a eleição de três deputadas republicanas para a Câmara dos Deputados de Colorado: Clara Cressingham, Carrie C. Holly e Frances Klock. No Senado, a primeira mulher eleita foi a senadora democrata Martha Hughes Cannon, no estado de Utah em 1896 (CAWP, 2014). Em 1979, as mulheres ocupavam menos de 5% das cadeiras na Câmara e, aproximadamente, 10% nas assembleias estaduais. Em 2011, os percentuais aumentaram, respectivamente, para 16,8% e 23,6%. Em 2015, o número de mulheres no legislativo estadual subiu para 24,2% comparado com 22,4% em 2004 (CAWP 2015a; IWPR 2004). No ano da eleição presidencial de 2016, o número de mulheres eleitas para os legislativos estaduais foi de 24,9% (CAWP, 2017).

No Congresso, a primeira mulher a ocupar um cargo na Câmara dos deputados foi Jeannette Ranking (Partido Republicano/ Montana) em 1916 (CAWP, 2015). Anos mais tarde, em 1922, Rebecca Latimer Felton foi eleita a primeira senadora (Partido Democrata / Georgia)³⁸. A representatividade das mulheres no Congresso é ainda menor que nos legislativos estaduais. Nas últimas eleições de 2016, o percentual total de mulheres eleitas no Congresso foi de 19,4% dos 535 lugares (CAWP, 2017). Se

37 Voting and Representation, 2016. US Census, https://thedataweb.rm.census.gov/TheDataWeb_HotReport2/voting/voting.html

38 A primeira mulher a preencher uma vaga no senado por eleições diretas foi Nancy Landon Kassebaum (Republicana do Kansas), em 1978.

mantidas estas taxas, segundo levantamento do Instituto, as mulheres não alcançarão paridade no Congresso estadunidense antes de 2117 (INSTITUTE FOR WOMEN'S POLICY RESEARCH, 2015).

Nos cargos executivos, desde a fundação do país, somente 37 mulheres (22D, 15R) foram eleitas como governadoras e somente uma mulher foi eleita governadora em território norte-americano (Porto Rico) (CARROLL, 2016). Vinte e três estados norte-americanos nunca tiveram uma mulher assumindo a chefia no executivo sendo que o Arizona é o único a possuir quatro governadoras eleitas. Das 37 governadoras, três substituíram seus maridos; nove se tornaram governadoras por sucessão constitucional³⁹, três das quais foram eleitas posteriormente; e 25 se elegeram sem que tenha havido vínculo sucessório. O maior número de mulheres governadoras ao mesmo tempo foi alcançado pela primeira vez em 2004 e pela última em 2007, com o total de 9 governadoras eleitas (CAWP, STATEWIDE ELECTIVE EXECUTIVE WOMEN, 2014). A primeira mulher a ocupar o cargo de governadora foi Nellie Tayloe Ross (Democrata de Wyoming), de 1925 a 1927⁴⁰.

Em 2015 os índices de representatividade feminina foram de 12% para governadoras e 17% de prefeitas nas 100 maiores cidades (WARNER, 2015). Em relação às prefeituras das 288 cidades com 100.000 habitantes ou mais, 48 (16,7%) tem prefeitas, das quais 10 são negras e três são latinas. Nas 1393 prefeituras com população maior ou igual a 30.000, 256 (18,4%) são mulheres (CARROLL; SANBONMATSU, 2010).

Diante deste cenário, demarcado por tamanha desigualdade em termos de gênero, a corrida presidencial nos Estados Unidos, em 2016, com a candidatura de Hillary Clinton, carregou consigo a expectativa de uma notável ruptura: era a primeira vez, na história do país, que se tinha a possibilidade de uma mulher ocupar o mais alto cargo do governo. Ademais, tendo como principal adversário um candidato protagonista de diversos casos de misoginia e considerando as pesquisas de intenção de votos com vantagem para Hillary Clinton, presumia-se o apoio massivo das mulheres à democrata – supondo, ainda, que seriam alcançados níveis recordes de *gender gap*⁴¹. Contrariando estas expectativas, Donald Trump saiu vitorioso. E, apesar de Clinton ter recebido a maioria dos votos entre o eleitorado feminino, a diferença de votos por gênero manteve o padrão observado nas eleições anteriores tendo Donald Trump recebido votos de uma parcela expressiva do eleitorado feminino.

Com efeito, o objetivo central e o fio condutor desta pesquisa está em analisar este processo e, ainda, em compreender o comportamento desta parcela significativa do eleitorado feminino manifestado nos votos. Assim, em um primeiro momento, por meio da exposição de diversos dados com relação à eleição – desde os indicativos e expectativas predominantes durante a corrida eleitoral, até o resultado da votação – são delineados os elementos que servirão como ponto de partida para esta investigação. Em seguida, são apresentadas as principais contribuições da abordagem

39 Dentre os motivos para a sucessão, tem-se governadores que renunciaram, para exercer funções em órgãos federais ou não; e governadores que sofreram impeachment e foram condenados

40 Entretanto, ela ganhou eleições especiais para substituir o marido. Somente em 1975 foi eleita a primeira governadora a assumir o cargo sem que haja vínculo sucessório com o companheiro: Ella Grasso (Democrata de Connecticut) exerceu seu mandato até 1980 quando renunciou por motivos de saúde.

41 Diferença de votos entre homens e mulheres para determinado candidato.

feminista interseccional – conceitualizando o arcabouço teórico que servirá como base para esta pesquisa – para, por fim, realizar a análise aqui proposta.

Desse modo, a hipótese apresentada neste trabalho argumenta pela necessidade de examinar este processo por meio das lentes oferecidas pelo feminismo interseccional – abordagem esta que considera as diversas opressões experienciadas pelas mulheres na sociedade patriarcal e os distintos impactos destes processos. Valendo-se desta perspectiva, buscaremos demonstrar que, para além das diferenças de gênero, a categoria de raça/etnia especialmente deve ser considerada enquanto elemento central para a compreensão do resultado da eleição.

5.1 A eleição presidencial de 2016

Ao vencer as prévias do Partido Democrata, em junho de 2016, Hillary Clinton atribuiu sua provável vitória a uma conquista de todas as mulheres: “para todas as pequenas meninas que têm grandes sonhos: sim, você pode ser o que quiser, até mesmo a presidência” (CNN, 2016) declarava a candidata em sua conta no *Twitter*. As pesquisas finais de intenção de votos declaravam, em sua maioria, vitória à candidata com uma margem de até 4 pontos de vantagem. Nos meses anteriores, a maior vantagem para Hillary foi de 18 pontos em pesquisa realizada no mês de março.

A temática de gênero exerceu um papel importante durante toda a corrida presidencial ocupando o centro da agenda política. As referências ao movimento feminista, ao empoderamento e ao enfrentamento das desigualdades de gênero foram o mote da campanha da democrata, desde o lançamento da candidatura cujo lema foi intitulado “Precisamos derrubar as barreiras que detêm as mulheres” (tradução livre)⁴². De um lado, uma candidata que buscou atrelar sua imagem à luta feminista e defender a bandeira da maior representação de mulheres na política norte-americana. De outro, um candidato com uma retórica sexista e com várias denúncias de assédio sexual em seu currículo.

Diversas situações de misoginia e sexismo de Donald Trump foram presenciadas tanto no tratamento à sua rival, quanto às mulheres que atuaram na mídia. Um dos casos mais emblemáticos foi a divulgação pelo Washington Post, em outubro de 2016, de um vídeo feito em 2005 em que Trump conversa com o apresentador Billy Bush do programa *Today* (NBC) e se vangloria de sua fama e diz que por “ser uma estrela” pode fazer “qualquer coisa com as mulheres”, inclusive “pegá-las pela xoxota”. Dentre as polêmicas que envolveram o candidato ainda durante a campanha, podemos citar o comentário sexista feito contra a jornalista Megyn Kelly, ao sugerir que ela estava menstruada e que, por isso, questionava de forma incisiva o candidato sobre insultos sexistas feitos no passado. Naquela ocasião ele disse à mediadora: “podíamos ver o sangue sair de seus olhos, o sangue sair de sua... ou o que quer que seja” (THE WASHINGTON POST, 2015). Ao discutir sobre o aborto, o então candidato foi duramente criticado por ter afirmado que as mulheres que abortavam mereciam ser punidas.

Comentários misóginos e sexistas já eram conhecidos pelo público mesmo antes da campanha. Trump se envolveu em vários escândalos ao insultar mulheres

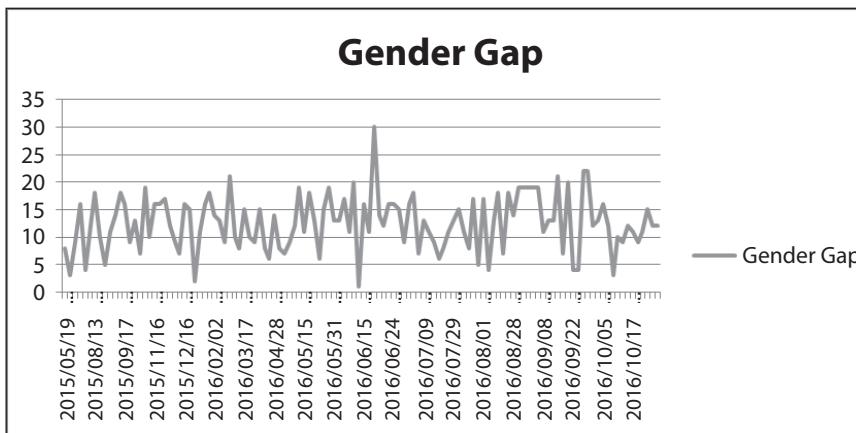
42 Mais informações em: <https://www.hillaryclinton.com/issues/womens-rights-and-opportunity/>

com comentários como “nojenta”, “feia”, “porca” etc. Durante os debates presidenciais, Trump comparou sua adversária ao “demônio” e ainda usou escândalos sexuais do marido dela, o ex-presidente Bill Clinton, para atacá-la. A agressividade do candidato causou mal-estar dentro do próprio partido republicano. Nos dias que seguiram a divulgação do vídeo em que o candidato se referia às mulheres de forma degradante, 30 ocupantes de cargos eletivos do partido anunciam que não votariam no candidato e alguns pediram que ele abandonasse a candidatura. A perda mais marcante neste período foi a decisão de Paul Ryan, presidente da Câmara dos Deputados, de não participar dos atos de campanha ao lado de Trump (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2016).

A imprensa e os órgãos de pesquisa indicavam que Hillary contaria com um apoio significativo das eleitoras e que isto alavancaria a nível amplos e históricos a diferença de votos entre os eleitores e as eleitoras, o *gender gap*, corroborando com o entendimento de que as mulheres votariam em peso na candidata democrata “para garantir que ele e sua atitude - o que ele pensa, o que ele faz com as mulheres - nunca o deixe se aproximar da Casa Branca” (HILLARY CLINTON AT *WOMEN FOR HILLARY*, 2016, tradução livre).

Os dados sobre *gender gap* foram registrados a partir de 1980⁴³ e correspondem à diferença de apoio para candidatos nas eleições presidenciais tendo em vista o gênero do eleitor. No período de 1980 a 2012, a variação foi de 4 a 10 pontos percentuais, com um pico em 1996, na disputa entre Bill Clinton e o senador Robert Dole que marcou uma diferença de 11 pontos. As pesquisas de intenção de votos realizadas no período de maio de 2015 a novembro de 2016 mostravam que a variação no percentual de *gender gap* durante a campanha teve picos de 30 pontos percentuais, o que marcaria uma diferença significativa naquela eleição:

Figura 1 – Gender Gap



Fonte: Gráfico realizado pela autora com base nos dados disponíveis pelo *Center For American Women and Politics* e *Barbara Lee Family Foundation*, 2017.

43 De 1972 a 1976 não houve diferença de votos para candidatos entre homens e mulheres, mas nos últimos 36 anos, as mulheres têm tido 8% maior probabilidade que os homens em apoiar um candidato democrata nas eleições presidenciais (CHATUVERDI, 2016).

Nas semanas finais da campanha presidencial, as críticas ao comportamento machista e misógino de Trump continuaram sendo o mote dos democratas. Ao final da campanha, Michelle Obama fez sua primeira aparição em comícios da corrida eleitoral e, naquela oportunidade, Hillary declarou que a “dignidade e respeito por mulheres e meninas também está em votação nesta eleição” (THE GUARDIAN, 2016. tradução livre). O tema também foi abordado um vídeo veiculado pelo partido em que apresentava meninas se olhando no espelho intercaladas com a voz do candidato com algumas de suas frases sexistas e machistas. Ao final da propaganda, é lançada a pergunta: “esse é o presidente que queremos para nossas filhas?” (tradução livre)⁴⁴.

Apesar da temática de gênero ter ocupado um espaço central nesta corrida presidencial e das expectativas relacionadas ao apoio das mulheres para a candidata democrata, os resultados eleitorais apresentaram um cenário bem diferente. Hillary Clinton recebeu a maioria dos votos dos eleitores, 48,5% contra 46,6% para Trump, mas perdeu nos colégios eleitorais, alcançando 232 colégios enquanto Trump foi vitorioso em 306 colégios eleitorais. E, ao contrário das indicações de pesquisa, a diferença de votos por gênero em 2016 não foi expressiva, atingindo uma média de 11 pontos percentuais segundo pesquisa apresentada pelo *Edison Research*:

**Tabela 1 – Gender Gap em perspectiva histórica
 (Reescrever a tabela na Diagramação se puder)**

Year	Presidential Candidates	Women	Men	Gender Gap (Percentage)	Source ²
2016	Donald Trump (R) Hillary Clinton (D)	41% 54%	52% 41%	11 pts.	Edison Research
2012	Barack Obama (D) Mitt Romney (R)	55% 44%	45% 52%	10 pts.	Edison Research
2008	Barack Obama (D) John McCain (R)	56% 43%	49% 48%	7 pts.	Edison Media Research and Mitofsky International
2004	George W. Bush (R) John Kerry (D)	48% 51%	55% 44%	7 pts.	Edison Media Research and Mitofsky International
2000	George W. Bush (R) Al Gore (D) Ralph Nader (Green)	44% 54% 2%	54% 43% 3%	10 pts.	Voter News Service ³
1996	Bill Clinton (D) Bob Dole (R) Ross Perot (Reform)	55% 38% 7%	44% 45% 10%	11 pts.	Voter News Service
	Bill Clinton (D) George Bush (R) Ross Perot (Reform)	45% 38% 17%	41% 38% 21%	4 pts.	Voter News Service
1988	George W. Bush (R) Michael Dukakis (D)	50% 49%	57% 41%	7 pts.	CBS News/New York Times ⁴
1984	Ronald Reagan (R) Walter Mondale (D)	56% 44%	62% 37%	6 pts.	CBS News/New York Times
1980	Ronald Reagan (R) Jimmy Carter (D) John Anderson (I)	47% 45% 7%	55% 36% 7%	8 pts.	CBS News/New York Times

¹ For information on the gender gap on public policy issues, see CAWP's fact sheet "The Gender Gap: Attitudes Toward Public Policy Issues."

² All exit poll results for the years 1992-2016 are consistent with those reported by the Roper Center at Cornell University, where the exit poll data archived. Results from 1980, 1984, and 1988 are consistent with those reported by the New York Times, the cosponsor of the polls we cite for those elections.

³ Voter News Service is the service which was known as Voter Research and Surveys until 1993. It is referred to on this fact sheet by the newer name.

⁴ From 1980 to 1988 major media outlets conducted separate exit polls. While not presented here, exit polls conducted by ABC News/Washington Post and NBC News showed gender gaps of similar magnitude to those evident in the CBS/New York Times poll results.

A note to users of our fact sheets: Please credit the Center for American Women and Politics (CAWP), Eagleton Institute of Politics, Rutgers University.

© COPYRIGHT 2017. Center for American Women and Politics (CAWP).

01/17

cawp/info services/Fact Sheets/Fact2017/FS-GG_PresVoting(01-17)

Fonte: *Center for American Women and Politics*, 2017:1.

Em outra pesquisa, apresentada pelo *Pew Research Center*, a diferença foi de 12 pontos percentuais (PEW RESEARCH CENTER, 2016c).

Cabe uma reflexão sobre as discrepâncias entre as pesquisas de intenção de voto e os resultados da eleição. Em relatório apresentado pelo projeto *GenForward Survey* (2017) sobre o comportamento dos votos dos eleitores jovens, a pesquisa apontou o alto contraste nas estimativas entre os jovens que indicaram apoio a Trump em outubro e o resultado da sondagem final. Ao levantar as causas deste processo, o texto argumenta que os eleitores podem ter alterado sua posição dias antes da eleição ou que preferiram não admitir/afirmar que eles votariam em Trump durante a pesquisa (COHEN *et al.*, 2016, p. 11,). Esta hipótese ganha corpo se considerarmos o que muitos analistas defendem – que as “maiorias silenciosas” decidiram ir às urnas e definiram o resultado. Este conceito, do qual inicialmente se vale Baudrillard (1978 apud RUIZ, 2017, p. 339, tradução livre), expressa

O papel que o ser humano tem que representar cada dia da sua vida neste império da representação e simulacro para poder sobreviver. As maiorias silenciosas dissimulam ser indivíduos e se camuflam nas massas. [...] As maiorias silenciosas são compostas de indivíduos que fingem o que são como forma de proteção, ou seja, eles resistem para preservar sua identidade e utilizam o silêncio como arma poderosa para desestabilizar a ordem que os transformou em caricaturas da cidadania [...]. As massas não se expressam, são sondadas por meio de pesquisas e dispositivos que não respondem a uma dimensão representativa, mas sim, simulada.

Com efeito, conforme aponta Ruiz (2017), esse despertar das “maiorias silenciosas” demonstrou a capacidade de revanche e de transformação desta parcela da população estadunidense, que se considerava profundamente marginalizada pelo *establishment* político e social. Esta significativa parcela da população, por sua vez, entendia-se enquanto produto dos danos que o neoliberalismo e a globalização causaram nos Estados Unidos nas últimas décadas – tanto em termos de “estrutura de valores”, quanto econômicos (tais como a concentração da riqueza e o desemprego). E estes, por mais contraditório que seja, foram às urnas a favor de Trump em razão de seus discursos contrários ao corpo político tradicional, por suas falas acerca da desesperança, da humilhação enfrentada nas filas dos escritórios de desemprego e da sensação de abandono, por exemplo; e, ademais, como reflexo do rechaço destes cidadãos pela classe política e ao *establishment* (RUIZ, 2017).

A alta discrepância entre as intenções de votos também afetou a análise sobre a distribuição de votos femininos que, ao contrário do esperado, acompanhou o padrão das eleições anteriores. Hillary recebeu 54% dos votos do eleitorado feminino enquanto Donald Trump angariou expressivos 42% dos votos deste grupo (NEW YORK TIMES, 2016).

É importante destacar que a base eleitoral de Donald Trump foi composta de homens brancos: 62% dos homens brancos votaram em Trump. Já entre os não-brancos, o candidato saiu-se derrotado tendo recebido o apoio de 13% dos homens negros e 32% dos homens latinos (CNN EXIT POLLS, 2016).

Quando analisamos o recorte de raça e gênero entre o eleitorado feminino, verificamos uma diferença bastante expressiva. Donald Trump saiu-se vitorioso entre as mulheres brancas, tendo recebido 52% dos votos. Já entre as mulheres latinas e negras, Trump recebeu 25% dos votos entre as mulheres latinas e somente 4% dos votos entre as mulheres negras (CNN EXIT POLLS, 2016).

Vale destacar que as pesquisas de intenção de voto realizadas pelo Edison Research e que foram divulgadas pelos veículos de imprensa norte-americanos (CNN, Washington Post, The New York Times) foram alvo de críticas. Análise realizada pela revista Time (2018) aponta para vieses sistêmicos e falhos deste levantamento, como por exemplo, o fato destas pesquisas não serem tão representativas:

“Exit polls tend to overrepresent the kinds of people who are likely to stop and agree to talk to a pollster, and underrepresent the ones who don’t. They’re also conducted on the fly, attempting to snapshot the electorate in real time, so they’re naturally not going to be as accurate as an analysis that combs through voter files and other data that show who actually turned out. (Ironically, the thing the exits are worst for—determining the demographic breakdown of the electorate—is the thing they’re most often cited to illustrate.) Later, more careful analyses have corrected many of the exits’ snap judgments, busting many myths about the election along the way” (TIME, 2018).

Levantamento realizado pelo Pew Research Center (2017) apontou que 47% das mulheres brancas, 28% das hispânicas e um percentual inferior a 2% das mulheres negras votaram em Donald Trump. Após a vitória, Donald Trump comemorou ter tido o apoio da maioria das mulheres, sem mencionar o recorte de gênero e raça ele afirmou:

“Hey, didn’t we surprise them with women during the election? Remember? ‘Women won’t like Donald Trump,’” he said, mimicking cable news pundits. “I said, ‘Have I really had that kind of a problem? I don’t think so.’ But: ‘Women won’t like Donald Trump. It will be a rough night for Donald Trump because the women won’t come out.’ We got 52 percent. Right? Fifty-two (THE WASHINGTON POST, 2018).

A revisão destes dados retira parte desta vantagem ao afirmar também que Trump recebeu o total de 39% dos votos de todas as mulheres, uma redução de 2 pontos percentuais se comparados aos dados do Edison Research. Ainda assim a escolha do voto das mulheres brancas foi muito diferente. Como destaca Carroll Dohert, diretora do Pew Research,

The differences aren’t that dramatic; it’s more the importance that has been attached to that number,” Doherty says. “There is a narrative that was created around the 52% that has continued to this day.” Rather than make new stories based on new numbers, we should accept what both the exit polls and the Pew study really show: when it comes to Trump, white women were simply divided (TIME, 2018).

A propensão das mulheres em aproximar-se a candidaturas mais progressistas e liberais é posta em xeque quando analisamos tais dados. Os estudos sobre identificação partidária nos Estados Unidos apontam este tipo de tendência das mulheres a partir dos anos 1980 (BARNES; CASSESE, 2016). Levantamento do Pew Research Center (2014) também destaca que, desde 1992, as mulheres são mais propensas a apoiar o Partido Democrata: aproximadamente 52% das mulheres tendem a apoiar o partido democrata comparado a 44% dos homens.

Mas, se somarmos o recorte de gênero ao de raça/etnia a esta análise, observaremos uma realidade diferente. Estudo feito pelo *Center for American Women and Politics* (CAWP, 2015, p. 26) mostra que não são todas as mulheres que tendem a identificar-se com o Partido Democrata. As mulheres brancas, ao contrário, tendem a apoiar candidatos mais conservadores, do Partido Republicano, enquanto as mulheres negras e latinas apostam em candidatos com pautas mais progressistas. E este tem sido um padrão historicamente. A eleição de 2016 não trouxe novidades neste sentido. O distanciamento da escolha do voto das mulheres brancas com as demais é observado sobretudo a partir das eleições de 2000 quando a maioria das mulheres brancas passaram a votar em candidatos mais conservadores:

Tabela 2 – Voto por raça e gênero (1984-2012)

Table 12. Vote Choice 1984-2012, by Race and Gender								
Year	Presidential Candidates	Whites			Blacks		Latinos	
		Women	Men	Women	Men	Women	Men	Men
2012	Barack Obama (D)	42%	35%	96%	87%	76%	65%	
	Mitt Romney (R)	56%	62%	3%	11%	23%	33%	
2008	Barack Obama (D)	46%	41%	96%	95%	68%	64%	
	John McCain (R)	53%	57%	3%	5%	30%	33%	
2004	George W. Bush (R)	55%	62%	10%	13%		N/A ¹	
	John Kerry (D)	44%	37%		N/A ¹			
2000	George W. Bush (R)	49%	60%	6%	12%		N/A ²	
	Al Gore (D)	48%	36%	94%	85%			
1996	Bill Clinton (D)	48%	38%	89%	79%	78%	65%	
	Bob Dole (R)	43%	49%	8%	16%	17%	25%	
1992	Bill Clinton (D)	41%	37%	87%	78%		N/A ²	
	George H. W. Bush (R)	41%	40%	8%	13%			

Sources: National Exit Poll data reported for 2004, 2008, & 2012 elections by CNN 1992&2000 by Pomper (2001), and 1996 by Hardy-Fanta (1997).

¹ Reports of 2004 exit poll data do not include gender breakdown for Latinos or Democratic vote choice.

² Reports of 2000 and 1992 exit poll data do not include gender breakdown for Latinos.

Fonte: CAWP, 2015:26

Como podemos ver, não é possível analisar o eleitorado feminino de forma monolítica e prever suas decisões e/ou opções políticas levando em consideração apenas o recorte de gênero. As mulheres representam um grupo heterogêneo e suas diferentes vivências terão um impacto importante na sua ação social. No próximo tópico buscaremos considerar como a perspectiva do feminismo interseccional traz elementos importantes para a compreensão destes processos.

5.2 Contribuições da perspectiva feminista interseccional

As mulheres representam um grupo heterogêneo e não vivenciam o sexismo, o machismo e as consequências do sistema patriarcal da mesma forma. Foi na chamada “segunda onda” do feminismo estadunidense que começou a conquistar espaço um movimento que criticava severamente a manutenção e reafirmação da identidade comum utilizada até então: a de “mulher”, em contraposição ao caráter universal do termo “homem”. Nesse momento, conforme pontua Joana Maria Pedro (2005), reivindicava-se a diferença dentro da diferença. Ou seja, observa-se que diversas minorias – como mulheres negras, indígenas, mestiças, pobres, e lésbicas, por exemplo – não se consideravam incluídas no discurso tradicional do movimento feminista da época, o qual era considerado reflexo da condição de mulheres brancas e de classe média fundamentalmente. Ganhava força, assim, o argumento que a categoria de gênero não seria suficiente para associar a luta de todas as mulheres.

Nesse sentido, tem-se que as narrativas da interseccionalidade estão significativamente entrelaçadas aos múltiplos movimentos sociais e políticos que se destacaram nos Estados Unidos ao longo da segunda metade do século XX. Em consonância com Patricia Hill Collins (2017), demonstra-se que, diante dos desafios para defender suas próprias pautas, mulheres de cor tiveram que negociar e argumentar dentro do contexto político dos diversos movimentos da época. Desse modo, ao defenderem as interconexões entre raça, classe, gênero e sexualidade enquanto sistemas mútuos de construção e manutenção do poder, foram produzidos inúmeros documentos dentro dos próprios movimentos sociais do período – o que também contribuiu diretamente para o avanço e difusão destas ideias.

Com efeito, a perspectiva feminista, sobretudo aquela vinculada ao movimento das mulheres negras representadas por Angela Davis (2004) e bell hooks (1981, 2018), por exemplo, incorpora o conceito de interseccionalidade para compreender o exercício de poder sobre as mulheres, tendo em vista três categorias centrais: o Gênero, a Raça e Etnia e a Classe. Ao analisar este processo, Hooks (2018, p. 74, tradução livre) denuncia as diferentes opressões enfrentadas pelas mulheres negras ao considerar as diferenças entre estas e mulheres brancas:

Todas as mulheres brancas neste país sabem que seu status é diferente do das mulheres negras / mulheres de cor. [...] Todas as mulheres brancas nesta nação sabem que a branura é uma categoria privilegiada. O fato de as mulheres brancas

poderem optar por reprimir ou negar esse conhecimento não significa que elas sejam ignorantes: significa que elas estão em negação.

A jurista afroamericana Kimberlé Crenshaw (1989) foi pioneira na definição do conceito de interseccionalidade ao argumentar que o gênero não é o único fator de discriminação. O estudo da discriminação contra a mulher negra leva a uma necessidade de considerar uma interação entre formas de subordinação que supere uma noção de sobreposições de opressões. Como ressalta a autora,

Como a experiência interseccional é maior que a soma do racismo e do sexism, qualquer análise que não leve em consideração a interseccionalidade não pode abordar suficientemente a maneira particular pela qual as mulheres negras estão subordinadas. Assim, para que a teoria feminista e o discurso político anti-racista abracem as experiências e preocupações das mulheres negras, todo o arcabouço que foi usado como base para traduzir “experiência das mulheres” ou “experiência negra” em demandas políticas concretas deve ser repensado e reformulado (CRENSHAW, 1989, p. 140, tradução livre).

Na percepção de Bilge (2009 *apud* HIRATA, 2014, p. 63), Crenshaw refuta a hierarquização dos grandes eixos de diferenciação social e opta por um enfoque que não apenas reconhece a multiplicidade dos sistemas de opressão como postula sua interação na produção e na reprodução das desigualdades sociais.

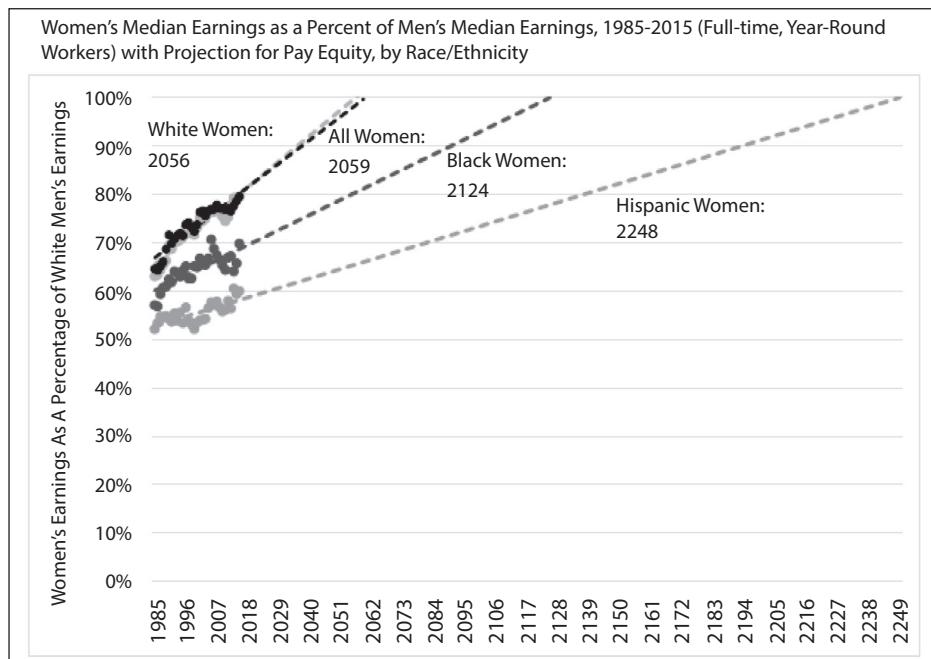
As diferentes opressões sofridas pelas mulheres de diferentes classes sociais no mercado de trabalho também foi tema discutido por bell hooks (2018). Ao considerar o recorte de gênero, classe e raça, a autora vai destacar que

Desde o princípio, mulheres brancas reformistas com privilégios de classe estavam conscientes que o poder e a liberdade que elas desejavam eram a liberdade e poder que os homens de sua classe desfrutavam. [...] Mas somente essas mulheres privilegiadas tinham o luxo de imaginar que trabalhar fora iria realmente lhes providenciar uma renda que as permitiria ser economicamente autossuficientes. Mulheres da classe trabalhadora já sabiam que os salários que recebiam não iriam libertá-las (HOOKS, 2018:56).

Neste sentido a autora destaca que a inserção da “classe na pauta feminista abriu um espaço em que intersecções entre classe e raça ficaram aparentes. Dentro do sistema social de raça, sexo e classe institucionalizados, mulheres negras estavam claramente na base da pirâmide econômica” (HOOKS, 2018:57).

As desigualdades políticas e sociais enfrentadas pelas mulheres negras, latinas e asiáticas nos Estados Unidos permanecem. Dados de 2016 revelam que as mulheres negras recebem 63 centavos para cada dólar recebido para os brancos e não-hispânicos. As mulheres hispânicas recebem 54 centavos e as asiáticas recebem 87 centavos para cada dólar (NATIONAL WOMEN'S LAW CENTER, 2016). Segundo dados do *Institute for Women's Policy Research*, as mulheres hispânicas teriam que esperar 232 anos e as negras 108 anos para receber o mesmo pagamento que um homem branco:

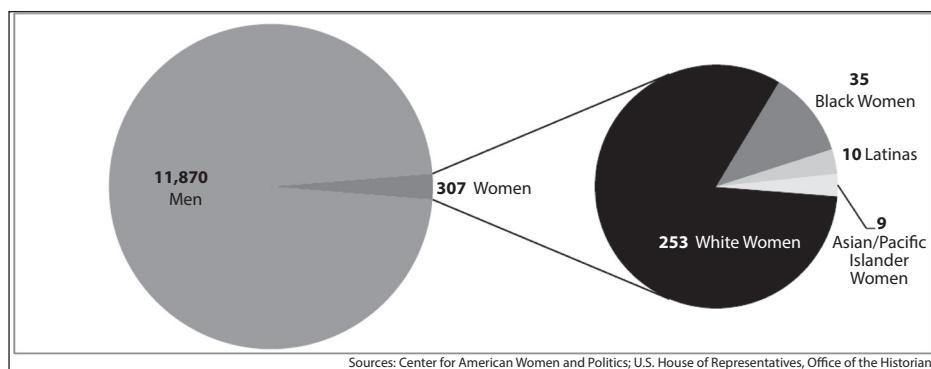
Figura 2 – Women’s Earnings as a percentage of White Men’s Earnings



Fonte: *Institute For Women’s and Policy Research*, 2016.

O nível de enfrentamento das mulheres e a marginalização das mulheres nos espaços de poder também são distintos se considerarmos para além do recorte de gênero. A tabela abaixo do *Center for American Women and Politics* (2015, p. 9) mostra que as mulheres representam uma parcela mínima no Congresso. A situação fica mais distante quando considerarmos o recorte de gênero e raça:

Figura 3 – Historical Members of Congress, by Gender and Race

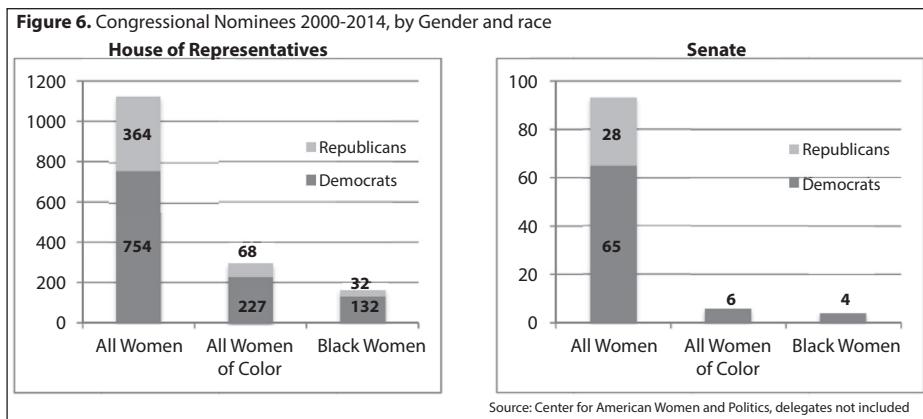


Fonte: CAWP, 2015:9.

O gráfico acima apresenta a série histórica das mulheres que já ocuparam uma vaga no Congresso norte-americano até o ano de 2015. Como podemos ver, as mulheres negras, latinas e asiáticas tiveram juntas uma representação na história de 21,3%.

No período que antecede as eleições presidenciais, as mulheres negras tinham um índice de representação de apenas 3,4% no Congresso - representando menos de 1% das funcionárias executivas eleitas nos estados, 3,5% nos legislativos estaduais e apenas 1,9% das cidades com população acima de 30 mil habitantes possui uma mulher negra como prefeita. Nas 100 maiores cidades dos Estados Unidos, apenas 4 eram representadas por mulheres negras (CAWP, 2015, p. 10). A figura abaixo, sobre as nomeações do congresso no período de 2000-2014, também demonstra que os índices de sub-representação das mulheres são distintos se considerarmos o recorte de gênero e raça:

Figura 4 – Nomeações no Congresso, por gênero e raça (2000-2014)



Fonte: CAWP, 2015: 10.

Assim sendo, a abordagem do feminismo interseccional é fundamental para compreendermos como a posição das mulheres e sua inserção na política norte-americana é diversificada.

A reação à candidatura de Trump entre as mulheres contou com outras variáveis importantes e que estão relacionadas a diferentes categorias de opressão e subordinação, tal como a raça/etnia destas mulheres. Nos grupos em que a multiplicidade das opressões gerava uma possibilidade muito maior de ampliar os abismos sociais e a marginalização nos espaços de decisão política, a rejeição ao candidato foi muito mais expressiva. O presidente Trump assumiu, desde o início de sua campanha, uma agenda anti-imigração voltada para favorecer setores mais conservadores da sociedade e a classe média. O discurso populista do então candidato agradou um eleitorado específico, mas gerou forte reação de grupos minoritários nos Estados Unidos. Considerando que as mulheres em maior situação de vulnerabilidade social são as negras, latinas e asiáticas, a tendência foi reagir à candidatura de Trump.

Neste sentido, defendemos a hipótese de que o entendimento sobre as escolhas das mulheres em 2016 passa necessariamente por uma análise interseccional que leva em consideração não apenas a categoria de gênero, mas também diferentes opressões – neste trabalho, lançamos luz especialmente àquelas vinculadas à raça/etnia destas mulheres. Esta abordagem oferece instrumentos importantes para compreendermos e analisarmos os dados sobre a escolha dos candidatos entre as mulheres de cor, representantes de grupos étnicos minoritários. Outro elemento importante para a análise do comportamento do voto das mulheres brancas está relacionado a uma outra categoria de opressão de gênero: o machismo estrutural e a subordinação da mulher em núcleos familiares compostos por casais heterossexuais.

Como vimos, apesar de Hillary conseguir a maioria dos votos das mulheres, Trump obteve o apoio das mulheres brancas. Hillary, ainda durante a campanha sinalizou preocupação com relação ao voto das mulheres brancas porque “elas estarão sob uma tremenda pressão de pais, maridos, namorados e empregadores homens para não votar na ‘menina’” (CLINTON, 2017, p., tradução livre). O argumento da candidata tem sido corroborado por diferentes análises e pesquisas voltadas a examinar o padrão de voto das mulheres.

Nesse sentido, é deveras proveitosa a reflexão derivada do argumento de Aída Hurtado (1989) para examinar os diferentes comportamentos de mulheres brancas e de mulheres de cor manifestados nestes votos. Defende-se que a subordinação feminina deve ser analisada – e, então, entendida – considerando as distintas relações estabelecidas por mulheres brancas e mulheres de cor com homens brancos. Alega-se, então, que as variadas formas de opressão e subordinação experienciadas por mulheres são moldadas a partir de tais posições relacionais (HURTADO, 1989). Assim, a autora evidencia que as posições estruturalmente ocupadas por mulheres nos Estados Unidos são substancialmente desiguais – de modo que o gênero, por si só, não é capaz de determiná-la. Estatisticamente, tem-se que mulheres de cor compõem grupos que são, predominantemente, de classe trabalhadora e, em termos de padrão de vida (como renda e anos de escolaridade, por exemplo), situam-se estruturalmente abaixo de mulheres brancas (HURTADO, 1989). Em seus dizeres:

Mulheres de cor permanecem menos anos na escola, têm menos dólares para gastar e têm mais encargos econômicos do que qualquer outro grupo neste país. As mulheres brancas também sofrem economicamente, mas sua situação econômica não é tão grave quanto a das mulheres de cor. Mais especificamente, a relação das mulheres brancas com os homens brancos (os quais têm as maiores rendas da sociedade) como filhas, esposas ou irmãs lhes dá um ‘amortecimento econômico’ (HURTADO, 1989, p. 838, tradução livre).

É fundamental ressaltar, aqui que o argumento de Hurtado (1989) indica que as opressões sofridas por tais grupos são manifestadas de distintas maneiras. As primeiras são subordinadas pela rejeição, ao passo que, as segundas, pela sedução. Assim, homens brancos seduzem mulheres brancas sob a pretensão de compartilhamento de poder. Isto é, para mulheres brancas, é oferecida uma gama de pretensas

escolhas e recompensas para que estas se unam ao opressor, identificando-se com o poder patriarcal e suas estruturas – de formas que não existem para as mulheres de cor (HURTADO, 1989). Esta armadilha, portanto, representa uma proveitosa interpretação para examinar a escolha do voto das mulheres brancas. O significativo apoio oferecido a Trump por este grupo, manifestado na votação, pode ser entendido como um reflexo da aproximação de mulheres brancas com o patriarcado e suas ferramentas.

Em consonância com o argumento apresentado por Hurtado (1989), também se faz muito relevante destacar a pesquisa realizada por Stout, Kretschmer e Ruppanner (2017). Segundo o levantamento em questão, os homens brancos são mais conservadores e as mulheres casadas com eles sofrem mais pressão para votar de acordo com esta ideologia (THE GUARDIAN, 2017). A pesquisa também diferenciou o voto das mulheres casadas e das solteiras ao afirmar que a mulher casada vota em nome de seus maridos e famílias (considerando uma pesquisa realizada com mulheres heterossexuais). Como destacou Kretschmer, “apenas ser casada faz com que as mulheres sejam mais conservadoras na sua escolha de voto” (THE GUARDIAN, 2017, tradução livre). A pesquisa também aponta que a principal tendência para a escolha das mulheres casadas por candidatos mais conservadores não é ideológica, mas econômica: como as mulheres recebem salários menores, a dependência econômica faz com que a tendência em apoiar políticos que prometem proteger seus maridos é maior. Segundo pesquisa da CNN, 63% das mulheres solteiras votaram em Hillary Clinton, mas este percentual cai bastante entre as mulheres casadas: 49% delas votaram na candidata (CNN EXIT POLLS, 2016).

A pesquisa de Stout, Kretschmer e Ruppanner (2017) sinaliza para alguns cenários importantes ao reforçar que as mulheres casadas, sobretudo as brancas e latinas, por possuírem uma cultura muita arraigada na valorização da família, tendem a optar pelo interesse de todos em detrimento de suas demandas individuais. Já as mulheres solteiras e as mulheres negras eram mais propensas a vincular seus destinos individuais com o de todas as mulheres. Durante entrevista para o The Guardian, Kretschmer (2017) mencionou um caso para ilustrar o resultado da pesquisa:

Uma mulher com formação universitária que se identificou como Democrata liberal confidenciou a Kretschmer - que não queria ser identificada, como eleitora de Trump - que havia votado nele em vez de Clinton porque o trabalho de seu marido depende da indústria do carvão; ela viu Trump como o candidato que o protegeria e, por extensão, protegeria os interesses econômicos de sua família. Kretschmer chamou sua história de “a validação mais clara e mais comovente do nosso artigo que eu já ouvi”

A percepção na sociedade norte-americana de que o homem deve ser aquele capaz de prover a família financeiramente é mensurada em levantamento recente do *Pew Research Center* (2017): 72% dos homens e 71% das mulheres disseram ser muito importante que um homem seja capaz de suprir a família financeiramente. Independente da raça e nível educacional, todos os grupos entrevistados têm esta percepção a respeito da importância do homem de prover sua família financeiramente.

Logo, o sucesso do marido representaria uma melhora nas condições de vida de todos. E foi o que Trump fez a todo momento ao reforçar, durante sua campanha, a garantia ao crescimento econômico da classe média - ganhando apoio de eleitores majoritariamente brancos e heterossexuais.

5.3 Considerações finais

Em 2016 acompanhamos uma disputa acirrada na corrida presidencial nos Estados Unidos, na qual o importante debate sobre gênero e desigualdade ocupou papel significativo na agenda. Hillary Clinton trouxe para o centro de sua campanha as demandas pelos direitos reprodutivos das mulheres, uma agenda que problematizava a desigualdade de gênero nos Estados Unidos e a baixa participação das mulheres na política. Sua vitória, inicialmente dada como certa pelas pesquisas de intenção de voto, seria também de todas as mulheres. Como destacava a candidata, ter uma mulher no mais alto posto do executivo pela primeira vez na história do país traria um elemento simbólico importante. Mas, como sabemos, a expectativa de um amplo apoio das mulheres à candidatura de Hillary foi frustrada e o grande equívoco, conforme buscou-se evidenciar no presente trabalho, está em colocar as mulheres como um bloco unificado.

As mulheres representam um grupo heterogêneo que enfrentam e vivenciam opressões que transversalizam e impactam suas vidas de forma diferenciada. As mulheres não possuem uma agenda única na defesa da equidade de gênero e vivenciam as consequências de um sistema sexista, machista e patriarcal, que limita o acesso das mulheres à política e impõe limitações estruturais que impedem uma justiça social e representativa como analisa Nancy Fraser (2007). Os impactos da desigualdade de gênero e as consequências deste processo as afetam de formas distintas.

O comportamento eleitoral das mulheres nos Estados Unidos refletiu esta multiplicidade de processos e as dificuldades históricas de construção de uma identidade social nestes grupos. Hillary conquistou a maior parte dos votos entre as mulheres e a rejeição a Donald Trump foi maior se analisarmos o recorte de gênero. Mas, ao contrário do que foi apregoado pelos órgãos de pesquisa, elas não votaram em bloco e, como identificamos ao longo desta pesquisa, diferenças substanciais foram observadas no voto das mulheres brancas se comparado ao padrão de escolha das mulheres não-brancas. Por este motivo, a abordagem do feminismo interseccional é necessária. Para compreender este processo, faz-se necessário observar uma multiplicidade de opressões e subordinações enfrentadas pelas mulheres que vai além da categoria de gênero.

Outro elemento que contribui para a compreensão das escolhas das mulheres diz respeito a uma questão de gênero bem específica: a desigualdade econômica entre homens e mulheres que leva a uma dependência econômica e, também, política. Isto significa que um grupo expressivo de mulheres optaram por Trump não pelas suas convicções pessoais, mas porque optaram por um voto que poderia favorecer seu marido e, consequentemente, sua família. Tal fato já era evidenciado por Hurtado

(1989) e, posteriormente, corroborado pela recente pesquisa realizada por Stout, Kretschmer e Ruppanner (2017). Nesta última, as autoras e os autores identificaram padrões de escolhas eleitorais distintas entre as mulheres casadas e as solteiras. As casadas, principalmente as mulheres brancas e latinas, optaram por um voto que favorecesse aquele que sustenta e provê a família financeiramente. Levantamento do *Pew Research Center* (2017) também vai reforçar como esta interpretação está arraigada culturalmente, porque ainda que as mulheres tenham aumentado sua participação no mercado de trabalho a percepção de que esta é uma responsabilidade masculina permanece.

Conclui-se, portanto, que o estudo das escolhas eleitorais das mulheres deve levar em consideração uma abordagem interseccional que considera não apenas a identidade de gênero, mas também outras categorias – sendo, neste estudo, enfatizada a raça/etnia – entendendo que as mulheres não representam um bloco uniforme e que as opressões enfrentadas por elas são diversas e o impacto também é distinto, sobretudo quando consideramos as mulheres de grupos étnico-raciais minoritários.

REFERÊNCIAS

BARBARA LEE FOUNDATION; CENTER FOR AMERICAN WOMEN AND POLITICS. **Finding Gender in Election 2016**: lessons from presidential Gender Watch. Disponível em: http://www.cawp.rutgers.edu/sites/default/files/resources/presidential-gender-gap_report_final.pdf. Acesso em: 03 ago. 2018

DOCUMENTO para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. Tradução de Liane Schneider. **Revista Estudos Feministas**, p. 171-188, 2002.

CARROLL, Susan J. **Women in State Government**: Still too Few. The Book of the States, 2016. Disponível em: <http://www.cawp.rutgers.edu/sites/default/files/resources/stilltoofew-carroll.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.

CARROLL, Susan J.; SANBONMATSU, Kira, 2010. **Entering the Mayor's Office**: Women's Decisions to Run for Municipal Office. Disponível em: <http://www.cawp.rutgers.edu/sites/default/files/resources/enteringmayorsoffice.pdf>. Acesso em: 05 set. 2018.

CENTER FOR AMERICAN WOMEN POLITICS; HIGHER HEIGHTS LEADERSHIP FUND (2015). "Voices. Votes. Leadership. The Status of Black Women in American Politics". Disponível em: <http://www.cawp.rutgers.edu/sites/default/files/resources/hh2015.pdf>

CENTER FOR AMERICAN WOMEN AND POLITICS. **Women in Statewide Elective Executive Office 2017**. Disponível em: <http://www.cawp.rutgers.edu/women-statewide-elective-executive-office-2017>. Acesso em: 05 ago. 2018.

CENTER FOR AMERICAN WOMEN AND POLITICS. "Statewide Elective Executive Women, 2014". Disponível em: <http://www.cawp.rutgers.edu/sites/default/files/resources/stwide2014.pdf>

CENTER FOR AMERICAN WOMEN AND POLITICS. **Women in Elective Office, 2017**. Disponível em: <http://cawp.rutgers.edu/women-elective-office-2017>. Acesso em: 02 set. 2018.

CENTER FOR AMERICAN WOMEN AND POLITICS. 2017. **The Gender Gap**: Voting Choices In Presidential Elections. Disponível em: <http://cawp.rutgers.edu/sites/default/files/resources/ggpresvote.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.

CENTER FOR AMERICAN WOMEN AND POLITICS.2014. **Women in State Legislatures** 2014. Disponível em: <http://www.cawp.rutgers.edu/sites/default/files/resources/stleg2014.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2019.

CENTER FOR AMERICAN WOMEN AND POLITICS.2015. **Women in U.S. Congress, 2015**. Disponível em: <http://www.cawp.rutgers.edu/women-us-congress-2015>. Acesso em: 12 mar. 2019.

CLINTON, Hillary. **NPR. Transcript**: Hillary Clinton's Full Interview with NPR's Rachel Martin. 12 set. 2017. Disponível em: <https://www.npr.org/2017/09/12/549430064/transcript-hillary-clinton-s-full-interview-with-npr-s-rachel-martin>

CNN. **Hillary Clinton splits younger, older Democratic women**. 10 de junho de 2016. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2016/06/10/politics/hillary-clinton-women-generational-divide/>

COHEN, Cathy J.; LUTTIG, Matthew D.; ROGOWSKI, Jon C. **GenForward: Understanding the Millennial Vote in 2016: Findings from GenForward**. December, 2016. Disponível em: www.GenForwardSurvey.com. Acesso em: 01 jul. 2020.

COLLINS, Patricia Hill. Se perdeu na tradução? Feminismo negro, interseccionalidade e política emancipatória. **Parágrafo**, v. 5, n. 1, p. 6-17, 2017.

CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero, **Estudos feministas** 1, p. 171-189, 2002.

CRENSHAW, K. Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory, and Antiracist Politics", **University of Chicago Legal Forum** 14, p. 538-54, 1989.

CRENSHAW, K. Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color", **Stanford Law Review** v. 43, n. 6, p. 1241-99, 1991.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. São Paulo: Editora Boitempo, 237p. 2010.

DAVIS, Kathy. Intersectionality as buzzword. A sociology of science perspective on what makes a feminist theory successful **Feminist Theory**, v. 9, n. 67, p. 67-85, 2008.

FOLHA DE SÃO PAULO. BALLOUSSIER, Anna Virginia. Apesar de sexismo de Trump, Hillary tem resultado fraco entre mulheres. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/11/1831378-apesar-de-sexismo-de-trump-hillary-tem-resultado-fraco-entre-mulheres.shtml>. Acesso em: 28 set. 2018.

FRASER, Nancy. O que é crítico na teoria crítica? O argumento de Habermas e gênero. In: BENHABIB, S.; CORNELL, D. (orgs.). **Feminismo como crítica da modernidade**: releitura dos pensadores contemporâneos do ponto de vista da mulher. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1995.

FRASER, Nancy. **Mapeando a Imaginação Feminista**: da Redistribuição ao Reconhecimento e à Representação. Revista Estudos Feministas 15.2, 2007.

FRASER, Nancy. **Fortunes of feminism**: from State-Managed Capitalism to neo-liberal crisis. 2013. New York: Verso. 2008. Escalas de justicia. Barcelona: Herder.

HIRATA, Helena “Gênero, classe e raça: Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais”. **Revista Tempo Social, Revista de Sociologia da USP**, v. 26, n. 1. p. 61-73, 2014.

HOOKS, Bell. **Ain’t I a Woman?**: Black Women and Feminism. Boston, MA: South End Press. 1981.

HOOKS, Bell. **O feminismo é para todo mundo**: políticas arrebatadoras. Tradução Ana Luiza Libânido. 1. ed. Rio de Janeiro: Roda dos Tempos, 2018. Recurso digital.

HURTADO, Aída. Relating to Privilege: Seduction and Rejection in the Subordination of White Women and Women of Color. **Signs**, v. 14, n. 4, p. 833-855, 1989.

INSTITUTE FOR WOMEN’S POLICY RESEARCH (2016). **Women’s median Earnings as a Percent of Men’s Median Earnings**, 1985-2015 8. Disponível em: https://iwpr.org/wpcontent/uploads/wpallimport/files/iwprexport/publications/Q058_final.pdf

INTER-PARLIAMENTARY UNION. 2015. **Women in National Parliaments**. Disponível em: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acesso em: 19 maio 2015.

MOLINIER, Pascale Cuidado, interseccionalidade e feminismo. **Revista Tempo social, Revista de sociologia da USP**, v. 26, n. 1. p. 17-33, 2014.

NATIONAL WOMEN’S LAW CENTER. **Fact Sheet**: The Wage Gap: The Who, How, Why, and What to Do (September 19, 2016). Disponível em: <https://nwlc.org/resources/the-wage-gap-the-who-how-why-and-what-to-do/>

NATIONAL WOMEN’S LAW CENTER. **Fact Sheet**: The Wage Gap: The Who, How, Why, and What to Do (September 19, 2016).

NATIONAL WOMEN’S LAW CENTER (2016). **Women in the federal judiciary**: Still a Long way to go. Disponível em: <https://nwlc.org/resources/women-federal-judiciary-still-long-way-go/>. Acesso em: 05 out. 2016.

O ESTADO DE SÃO PAULO. “**Mais graduado deputado republicano rejeita Trump e amplia cisão partidária**”. 11 out. 2016. Disponível em: <https://international.estadao.com.br/blogs/eua-2016/mais-graduado-deputado-republicano-rejeita-trump-e-amplia-cisao-partidaria/>. Acesso em: 25 abr. 2020.

PEDRO, Joana Maria. Traduzindo o debate: o uso da categoria gênero na pesquisa histórica. **História**. São Paulo, v. 24, n. 1, p. 77-98, 2005.

PEW RESEARCH CENTER (2014). “**Women and Leadership**”. Disponível em: <http://www.pewsocialtrends.org/2015/01/14/women-and-leadership/>. Acesso em: 28 set. 2018.

PEW RESEARCH CENTER (2016a). “**Campaign**: Strong interest, widespread dissatisfaction”. <http://www.people-press.org/2016/07/07/5-candidate-traits-and-perceptions>. Acesso em: 28 set. 2018.

PEW RESEARCH CENTER (2016b). **US Politics & Policy**: Gender Gap in Party identification Persists. Disponível em: http://www.people-press.org/2015/04/07/a-deep-dive-into-party-affiliation/4-6-2015_02/. Acesso em: 20 mar. 2019.

PEW RESEARCH CENTER (2016c). **Behind Trump’s victory**: divisions by race, gender, education. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/11/09/behind-trumps-victory-divisions-by-race-gender-education/>. Acesso em: 25 jun. 2020.

PEW RESEARCH CENTER. 2018. **An examination of the 2016 electorate, based on validated voters. 9 ago. 2018**. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/politics/2018/08/09/an-examination-of-the-2016-electorate-based-on-validated-voters/>. Acesso em: 23 jun. 2020.

RUIZ, Martha Nélida. Epílogo. Elecciones en Estados Unidos: El malestar de las mayorías silenciosas. In: GANDÁSEGUI; CORONADO (org.). **Hegemonía Y democracia en disputa**: Trump y la geopolítica del neoconservadorismo. Universidad de Guadalajara, 2017.

SAFFIOTTI, H. **Ontogênese e filogênese do gênero**: ordem patriarcal de gênero e a violência masculina contra mulheres. Série Estudos/Ciências Sociais/FLASCO-Brasil. (2009). Disponível em: http://www.flacso.org.br/portal/pdf/serie_estudos_ensaios/Heleith_Saffiotti.pdf. Acesso em: 15 maio 2016.

SANBONMATSU, Kira. “**Why Women? The Impact of Women in Elective Office**”, Political Parity (2015). Disponível em: <http://www.politicalparity.org/wp-content/uploads/2015/08/Parity- Research-Women-Impact.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018.

SANBONMATSU, Kira. **Women candidates and their Campaigns**. Political Parity, 2015.

SILVEIRA, Raquel da Silva; NARDI, Henrique Caetano. Interseccionalidade gênero, raça e etnia e a lei Maria da Penha. **Psicol. Soc.**[online]. v. 26, p.14-24, 2014. Disponível em:http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-182201400050003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 03 mar. 2018.

STATUS OF WOMEN IN THE STATES. **Political Participation**, 2016. Disponível em: <https://statusofwomendata.org/explore-the-data/political-participation/political-participation-full-section/>

STOUT, Christopher T; KRETSCHMER, Kelsy; RUPPANNER, Leah. Gender Linked Fate, Race/Ethnicity, and the Marriage Gap in American Politics Political Research **Quaterly**, v. 70, Issue 3, p.509-522, 2017.

THE GUARDIAN. “**How women could vote Hillary Clinton into the White House**”. 3 de novembro de 2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/us-news/2016/nov/03/hillary-clinton-how-women-voters-could-win-election>. Acesso em: 05 jul. 2020.

THE NEW YORK TIMES (2012). **President Exit Polls**. Disponível em: <https://www.nytimes.com/elections/2012/results/president/exit-polls.html>. Acesso em: 08 out. 2018.

THE NEW YORK TIMES. 2016. “**Election 2016: Exit Polls**”. 8 nov. 2016. Disponível em: <https://www.nytimes.com/interactive/2016/11/08/us/politics/election-exit-polls.html>

THE WASHINGTON POST. 2015. “**Trump says Fox’s Megyn Kelly had ‘blood coming out of her wherever’**”. 8 ago. 2015. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2015/08/07/trump-says-foxs-megyn-kelly-had-blood-coming-out-of-her-wherever/>. Acesso em: 02 jul. 2020.

THE WASHINGTON POST 2016. “**2016 Election exit polls: How the vote has shifted**”. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/2016-election/exit-polls/?noredirect=on>. Acesso em: 19 mar. 2020.

THE WASHINGTON POST. “**Trump celebrates winning 52 percent of women in 2016 - which is only how he did among whites**”. Philip Bump, 10 mar. 2018. Disponível em:<https://www.washingtonpost.com/news/politics/wp/2018/03/10/trump-celebrates-winning-52-percent-of-women-in-2016-which-is-only-how-he-did-among-whites/>. Acesso em: 03 jul. 2020.

WARNER, Judith. **The Women's Leadership Gap**: Women's Leadership by the Numbers. Center for American Progress. August 4, 2015. Disponível em: <https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2015/08/04053151/WomensLeadershipUpdate-factsheet.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2015.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Gender Gap Report, 2016**. Disponível em: <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2016/>

PARTE II
SEGURANÇA E DEFESA

CAPÍTULO 6

O RELACIONAMENTO BRASIL E ARGENTINA: a dessecuritização da questão nuclear

*Sandra Aparecida Cardozo
Renata Moraes Simões*

Tomando por base que dessecuritização necessariamente implica a prévia securitização, a identificação deste processo no relacionamento Brasil e Argentina a partir do final da década de 80 remete a um movimento de securitização iniciado na década de 60. Ademais, é sabido que no período demarcado a relação entre os países girava em torno de dois eixos principais e, até certo ponto, interligados: primeiro, a questão hidropolítica na Bacia do Prata e, segundo, a rivalidade suscitada no âmbito nuclear, este último configurando o objeto de estudo desta análise. Neste capítulo daremos atenção especial à como se deu o movimento de dessecuritização no relacionamento entre Brasil e Argentina, no que diz respeito à questão nuclear.

A securitização, como proposta pela Escola de Copenhague, se baseia em um processo no qual agentes securitizadores reivindicam, através do discurso, status de ameaça a um tema considerado como tal para a sobrevivência do objeto de referência. Dessecuritização, por conseguinte, pode ser compreendida enquanto um processo de deslocamento de temas para fora da esfera de ameaças graves à sobrevivência de um objeto de referência. Nesta acepção, é “a retirada de um assunto que está dentro da modalidade da segurança e sua inclusão na lógica da política, na qual o comprometimento, as soluções e o debate se tornam bem mais possíveis” (BUZAN; HANSEN, p. 327, 2009). A dessecuritização nada mais é que o retorno das questões para a esfera da política, onde serão tratadas pela via das regras normais e práticas institucionalizadas (BUZAN *et al.*, 1998).

A rivalidade nuclear entre Brasil e Argentina, no ápice de sua securitização, se pautava na ideia da inevitabilidade de confrontação entre os países vizinhos. Durante muito tempo, esteve cristalizada no âmbito militar brasileiro e argentino a ideia pela disputa de armas e os avanços da era atômica projetaram sobre os países um tipo diferente de rivalidade frente ao perigo de uma corrida armamentista. Com efeito, a desconfiança tornou-se inerente neste período, criando tensões constantes nessa instância (VIDIGAL, 2009).

As dificuldades de diálogo, ocasionadas pelo contencioso de Itaipu, fizeram com que a questão nuclear fosse colocada de forma sensível e polêmica, o que tornava o caminho para o entendimento nesse âmbito cada vez mais distante. Apesar das tensões, ambos os países buscavam o desenvolvimento de seus programas nucleares,

de forma que a busca dessa autonomia se vinculava ao desenvolvimento econômico. Ambos os países possuíam o potencial necessário para o desenvolvimento e atingimento de seus objetivos, apesar do relativo progresso inicial argentino se comparado ao Brasil.

Apesar do início do desenvolvimento nuclear dos países datar de meados do pós-Segunda Guerra, o ápice das desconfianças e tensões se deu durante seus regimes militares, onde se identifica uma forte disputa tecnológica. Dado que o domínio e autonomia no âmbito da tecnologia nuclear poderia ser determinante na balança de poder regional sul-americana. Ademais, não foi somente uma disputa tecnológica que ocorreu, uma vez que o Brasil tinha suspeitas da construção de uma bomba atômica argentina. A intencionalidade do desenvolvimento nuclear argentino despertou um receio no governo brasileiro e essa mera possibilidade suscitou um clima de insegurança para justificar a criação do próprio programa (OLIVEIRA, 1998). A securitização nuclear pode ser vista, principalmente, nas suscetíveis ações na esfera nuclear em busca da hegemonia regional.

Sem a eliminação do contencioso de Itaipu, não teria sido possível para os países desenvolver as relações em um grau de intimidade e confiança mútua. Soma-se a esse acontecimento os processos de redemocratização que ativaram a aproximação nuclear entre os vizinhos e, por conseguinte, deu início a dessecuritização através do propósito conjunto de criar mecanismos que assegurem os interesses da paz, da segurança e do desenvolvimento da região (VIDIGAL, 2009).

A formalização da aproximação tem início com o encontro de Alfonsín e Sarney em 1985. Deste encontro resultou a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear cujo objetivo era o estabelecimento de um compromisso mútuo para o desenvolvimento de energia nuclear pacificamente. A cooperação no âmbito nuclear expandiu mais ainda em 1990, quando foi assinada a Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina, onde foi estabelecido o Sistema Comum de Contabilidade e Controle (SCCC). De um modo geral, podemos dizer que a cooperação nuclear foi estabelecida em duas etapas: a primeira, pelo acordo estabelecido em 1991 que instituiu a criação das Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC), e a segunda pelo Acordo Quadripartite entre Brasil, Argentina, ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), no final de 1991. Ademais, a esses tratados somam-se a ratificação do Tratado de Tlatelolco em 1994 pelos dois países e a assinatura entre 1995 e 1997 do Tratado de Não-Proliferação de armas nucleares (OLIVEIRA, 1998; VARGAS, 1997). Esses acordos fazem parte de um processo que permitiu a construção de uma estabilidade estrutural pela integração (CANDEAS, 2005).

O elevado grau de transparência proposto por estes acordos reflete uma alteração profunda na visão do Brasil e da Argentina em relação a suas ações nacionais e relações com os países detentores de tecnologias avançadas. Dentro da dinâmica de cooperação no âmbito nuclear, Brasil e Argentina demonstram a busca pelo arrefecimento de um tema, até então, polêmico no relacionamento bilateral. Enxerga-se o processo de dessecuritização na aspiração de ambos os países em desanuviar a questão nuclear, até então pautada na desconfiança. O relacionamento entre Brasil e

Argentina inaugurava uma nova fase que se iniciava com o Acordo Tripartite em 1979 e desaguava na criação do MERCOSUL e da ABACC, posteriormente na atuação conjunta para a implantação da ideia da UNASUL. O nível elevado da institucionalização, somado aos processos de redemocratização, alterou um relacionamento pautado em uma lógica de conflito e tensão, e resultou em um cenário de diálogo e mecanismos regionais de cooperação.

Com as transformações pós-Guerra Fria, houve uma revisão do conceito de segurança e nos anos 2000 proliferaram os estudos com novos instrumentos analíticos para investigação de segurança regional (HERZ, 2005). A partir da observação de que a dessecuritização ao redor da questão nuclear, entre Argentina e Brasil, corrobora com a percepção de que disputas regionais vêm sendo mitigadas pelo estabelecimento de arranjos institucionais de cunho cooperativo, este estudo tem um caráter teórico/metodológico, através do emprego da concepção de segurança estabelecida pela Escola de Copenhague, e um caráter empírico, através da análise do processo de entendimento e estabelecimento de acordos na esfera nuclear entre os dois países. Destarte, a institucionalização coloca-se como importante instrumento de dessecuritização, ou seja, é um instrumento de normalização das relações estatais ao retornar as questões do âmbito securitizado ao nível dos processos normais de disputa e barganha política (BUZAN *et al.*, 1998).

6.1 Uma perspectiva abrangente de segurança: as contribuições da escola de Copenhague

Os estudos de segurança, assim como o campo das Relações Internacionais, consolidaram-se no decorrer do século XX, tendo como marcos principais a Segunda Guerra Mundial, a Revolução Nuclear, a Guerra Fria e o pós-Guerra Fria. Desde a sua consolidação até os dias atuais ocorreram alterações consideráveis tanto na conjuntura internacional como nas perspectivas de estudo utilizadas, desenvolvidas nos Estados Unidos e na Europa. O fim da Guerra Fria e o colapso da União Soviética geraram grande perda de credibilidade na capacidade de previsão dos estudos estratégicos, dada a incapacidade do paradigma realista em prover explicações acerca dos ocorridos. O que se estabeleceu no campo de estudos de segurança a partir desses acontecimentos foi um debate entre o pensamento realista e correntes contestantes da predominância do primeiro.

Apesar da centralidade das teorias tradicionais nos primeiros anos da década de 1980, era possível identificar o início de um debate embrionário sobre a concepção vigente de segurança internacional. Frente uma percepção de descontentamento com as perspectivas clássicas, ganha espaço uma abordagem ampliada que abarca outros setores ou domínios para além do militar. Nesse sentido, da metade da década de 80 em diante, o campo de estudos da segurança torna-se uma das áreas mais contestadas das Relações Internacionais, desenvolvendo um embate no qual abordagens construtivistas desafiavam as teorias tradicionais. Assim, iniciaram-se discussões que buscavam redefinir os limites teóricos da área de segurança, bem como a modificação do conceito de segurança utilizado nas Relações Internacionais.

A partir disso, consolidaram-se três vertentes teóricas no campo dos ESI: a vertente tradicionalista, consonante com as premissas teóricas realistas que salvaguardam os estudos da área como restritos às questões militares e resguardam o Estado como unidade básica de análise; a vertente abrangente que sustenta que os estudos de segurança devem incorporar tanto ameaças militares como aquelas advindas das esferas políticas, econômica, ambiental e societal; e, por fim, a vertente crítica, associada à Escola de Frankfurt, que propõe que as pesquisas de segurança colaborem para a emancipação humana. A perspectiva desenvolvida pela Escola de Copenhague pode ser caracterizada como abrangente, por sustentar que as ameaças à segurança se originam não apenas da esfera militar.

No início de seu trabalho, a Escola de Copenhague continuou a fazer uso do conceito de segurança atrelado à teoria realista, exemplo disso é a postulação de Barry Buzan de 1983 – *People, States and Fear* – que coloca as ameaças à segurança como derivadas de outros setores que não o tradicional, todavia mantém o Estado como unidade principal de análise. A desvinculação do conceito de segurança da lógica do Estado se iniciará quando os pressupostos de Buzan perderem sua relevância frente a incapacidade destes em analisar a segurança de outras entidades que não o Estado. Ainda em 1983 ocorre mais uma seminal contribuição ao debate: a setorização da segurança. No sentido de ampliação, Buzan elenca cinco diferentes setores que caberiam ser pensados como potenciais fontes a partir das quais poderiam ser geradas ameaças. Consequentemente podemos falar de não só uma, mas de cinco formas de segurança: a militar, política, econômica, societal e ambiental.

Já em 1993, Wæver reconhece os limites empíricos presentes na teoria desenvolvida até então. Suas pesquisas chamaram atenção para a possibilidade de conduzir uma análise construtivista de segurança, criando os conceitos e o arcabouço teórico necessário para fazê-lo. Ao rejeitar a abordagem positivista de Buzan, Wæver defende que questões de segurança são construídas pelas práticas sociais. Primordialmente, as questões de segurança são resultantes de discursos proferidos por atores interessados em estabelecer agendas de segurança. Cinco anos mais tarde, em uma nova obra, Wæver, Buzan e Wilde (1998) modificam os conceitos até então propostos e lançam *Security: A New Framework for Analysis*, onde introduzem a Teoria da Securitização.

Enquanto a politização se refere a atuação do Estado em um determinado assunto, a securitização refere-se ao movimento que leva esses assuntos – chamados objetos referentes – para além das regras pré-estabelecidas pela política, entendendo-a, portanto, como uma versão extrema da politização. Sendo assim, uma questão pode ser enquadrada em três categorias: não-politizada, politizada e, por fim, securitizada. Quando uma questão é entendida como não-politizada, se quer dizer que não há participação do Estado na resolução da questão, e por conseguinte, em nenhum momento envolverá um debate ou decisão pública. Quando a questão é politizada, por sua vez, se quer dizer que a questão solicita uma decisão governamental e faz parte da política pública. Finalmente, quando a questão é securitizada significa que há uma ameaça existencial a ela, requisitando assim medidas urgentes e justificando ações fora do processo político normal (BUZAN *et al.*, 1998).

Para explicar o movimento da securitização, foram estabelecidas também categorias operacionais: primeiramente existem os objetos referentes, isto é, objetos entendidos como tema ou questão que podem estar sob ameaça; em segundo lugar, os agentes securitizadores como os atores que reivindicam a existência de uma ameaça para o objeto referente através do discurso, podendo ser o Estado, mas também organizações, grupos transnacionais e sociais e indivíduos; finalmente, os atores funcionais são atores que não se encaixam enquanto agentes securitizadores, porém participam de forma direta ou indireta da dinâmica de segurança de um determinado setor (BUZAN *et al.*, 1998).

O processo de dessecuritização, foco deste capítulo, é concebido como o movimento inverso. Ao se definir a securitização como um processo que requer urgência para tratar uma ameaça a um objeto, a dessecuritização pode ser compreendida como um processo de retorno dos temas para a esfera do tratamento político. A dessecuritização nada mais é, em uma de suas vertentes, que o retorno das questões para a esfera da política normal, onde serão tratadas pela via das regras normais e práticas institucionalizadas (BUZAN *et al.*, 1998).

Segundo Wæver (2000) existem três possibilidades quando pensamos em dessecuritização: a primeira delas envolve não lidar com o problema como uma ameaça; a segunda diz respeito ao gerenciamento do processo de securitização para que este não se torne um efeito em espiral; e a última – e talvez mais relevante para este estudo – refere-se ao movimento de trazer a questão de volta para o âmbito da baixa política. A relevância da terceira possibilidade para esta pesquisa se dá justamente do retorno da questão nuclear, até então tratada em uma zona de tensão, para o tratamento político e institucional.

O processo de dessecuritização em si, como veremos adiante, ocorre à medida que a coordenação política, assim como o diálogo, transformar uma ameaça em algo regular, que pode ser tratado na esfera da política “normal” e com base nos limites dos processos democráticos regulares. De modo geral, o objeto dessecuritizado deixa de requerer medidas extraordinárias, isto é, perde o caráter urgente e de ameaça existencial a um objeto referente (WÆVER, 2000). Apesar da Escola de Copenhague ser precursora da Teoria de Securitização, existe certo consenso no favorecimento de processos de dessecuritização. Isso porque a securitização desmantela o conceito democrático ao se basear em uma lógica de exceção. Apesar de dar preferência aos processos de dessecuritização, o conceito, assim como o processo, é pouco desenvolvido nos âmbitos da Escola de Copenhague. Essa dinâmica dessecuritizadora se faz útil para a analisar a questão nuclear entre Brasil e Argentina e examinar a construção do entendimento entre estes países rumo aos processos de regionalização.

Os detentores de poder deparam-se então com a alternativa de utilizar o instrumento de securitização em uma questão para adquirir controle sobre ela. Sendo assim, por definição, algo se torna um problema de segurança quando as elites assim o colocam. Com base na teoria da linguagem, Wæver (2015) entende e coloca a segurança como um ato de fala (speech act). Ao declarar uma questão como questão securitizada, um representante de Estado, assim como qualquer outro agente securitizador, reivindica um direito especial de utilizar quaisquer meios necessários para bloquear

a ameaça. Segundo Buzan *et al.* (1998), o caminho para estudar a securitização é examinar discursos e políticas, pois é preciso perceber quando um argumento com esta estrutura particular atinge uma audiência suficiente para tolerar as violações das regras. Quando num debate o agente securitizador consegue se libertar das regras e procedimentos, convencendo seu público da prioridade e da urgência de uma ameaça existencial, testemunha-se um caso de securitização.

Colocadas as ideias de securitização e dessecuritização, os nomes de Buzan e Wæver ainda trazem aos estudos de segurança a dinâmica regional – outra referência de valor para este estudo. A intensificação das relações regionais expõe a necessidade de arranjos de governança para o gerenciamento de fluxos que transpõem as fronteiras domésticas e aponta a tendência de criação de blocos regionais. Nesse contexto de busca por uma teoria focada nas regiões, Barry Buzan e Ole Wæver desenvolvem a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS), apresentada no livro *Regions and Powers* (2003). Na teoria proposta pelos autores a variável referente ao padrão de amizade e inimizade dentro de um complexo parece ser bastante relevante para o caso de Brasil e Argentina. Ao levar em conta a estrutura do sistema internacional, bem como o comportamento individual das unidades para compreender as dinâmicas regionais, Buzan e Wæver chamam atenção para a importância dos níveis globais e domésticos para se compreender a porosidade das regiões.

De modo geral, o que Buzan e Wæver querem dizer quando se referem à porosidade das regiões é que estas não se configuram como espaços compactos, mas sim espaços suscetíveis ao comportamento dos agentes dos demais níveis – o doméstico, o intra-regional e o global. Ao entender que um complexo regional de segurança é, portanto, um conjunto de unidades onde os processos de securitização e dessecuritização são interligados a ponto de que os problemas de segurança de uma unidade não podem ser gerenciados ou solucionados separadamente das outras (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 44). Veremos que a dessecuritização e a construção do entendimento entre os países virá a configurar um passo importante para modificações na região da América do Sul e para os processos de regionalização.

6.2 A securitização das relações Brasil-Argentina

Não é novidade afirmar que o relacionamento entre Brasil e Argentina foi marcado por avanços e recuos durante grande parte da história. A maioria dessas aproximações e afastamentos, principalmente no campo da segurança, se deve a dificuldades específicas da região do Cone Sul e de fatores conjunturais, tanto mundiais quanto hemisféricos. Nesse sentido, quando propomos pensar a dessecuritização das relações entre Brasil e Argentina nos deparamos com a necessidade de um dar um passo para trás e examinar o processo inicial, isto é, a securitização de suas relações e, particularmente, da questão nuclear.

Ao pensar a securitização no relacionamento entre Brasil e Argentina somos transportados para a década de 60. A década de 60 demarca, novamente, uma transformação no relacionamento bilateral dos países ao passarem de um tratamento baseado na cordialidade para uma relação pautada na desconfiança e rivalidade. O início da

modificação da posição do relacionamento começa na metade da década em detrimento do crescimento exponencial da economia brasileira, que teve impactos diretos na política externa do Brasil para a região. No período que se estende da década de 60 até a dessecuritização do relacionamento no fim da década de 70, ambos os países passaram por governos militares e, apesar da semelhança, a disputa pelo poder internacional, mas principalmente regional, desenhou um desequilíbrio entre eles.

Do lado argentino, houve uma preocupação com a ascendência da economia brasileira e o possível expansionismo brasileiro representava um risco real à Argentina na região (RUSSELL; TOKATLIAN, 2003). Nesse novo cenário, ainda que desigual, houve tentativas de aproximação entre os regimes militares. A disposição dos países em dialogar baseava-se na consonância da negativa na questão sobre não proliferação de armas nucleares e percepções securitárias. Por outro lado, as posições dos países desencontraram-se no que tange a ALALC e o comércio regional.

Apesar da convergência em alguns aspectos, o relacionamento entre os países passa a se pautar no aproveitamento dos recursos hídricos da Bacia do Prata, de tal forma que qualquer outro aspecto da relação bilateral passa a ser definido pela lógica hidropolítica. No início da década de 1960, o Brasil, em busca de expandir sua economia e coexistente aumento pela demanda energética, deu início aos estudos para o aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná no trecho contíguo com o Paraguai. A Argentina, por sua vez, via no relacionamento Brasil-Paraguai um mecanismo de expansão brasileiro na região, o que, em contrapartida, reduzia a órbita de influência Argentina na área. Logo, as negociações para um condomínio energético traziam à tona a disputa entre Argentina e Brasil pela hegemonia na região. O primeiro passo nesse ímpeto brasileiro foi dado na assinatura da Ata das Cataratas em 1966 entre Brasil e Paraguai, cujo objetivo era colocar as perspectivas para uma cooperação entre os países na construção de uma hidrelétrica. No caso brasileiro, a possibilidade da construção da usina significava um passo de extrema importância no desenvolvimento do país (SARAIVA, 2012).

A diplomacia argentina teve reações quase imediatas à assinatura da Ata, reivindicando a obrigação de informação prévia, alegando que a construção da usina binacional atrapalharia seus interesses e direitos no Rio Paraná. O Brasil defende a tese da soberania nacional sobre os recursos naturais e aplica uma política de fato consumado (FERRES, 2004). A dizer, além do temor do expansionismo brasileiro, as preocupações argentinas giravam em torno da necessidade de consulta prévia para desenvolvimentos tão próximos às suas fronteiras, enquanto o Brasil partia do pressuposto que condicionar suas ações à consultas prévias limitaria suas ações. O que moldava a desconfiança argentina, com efeito, não era somente a produção de energia, mas, acima de tudo, o estabelecimento de um novo equilíbrio de poder regional que ganhava forma com o otimismo relativo ao crescimento da economia brasileira no período. Além disso, a parceria brasileira com o Paraguai poderia diminuir relativamente o poder argentino, tendo em vista o impulsionamento que tal parceria teria na economia paraguaia, colocando fim à dependência Paraguai em relação a Argentina.

A situação de tensão entre os países se agrava quando o então recente implantado governo militar argentino modifica a percepção sobre o tema do aproveitamento dos

rios na Bacia do Prata, principalmente no que condiz aos meios empregados para lograr os objetivos argentinos. A ideia passa a ser buscar recuperar o poder que a Argentina vinha perdendo desde a década de 50. Desempenhou um papel importante, nesse período, as respectivas imprensa de cada país, que começaram a retratar a evolução das negociações a partir de uma percepção de rivalidade, alimentando sentimentos nacionalistas em ambos (SPEKTOR, 2002).

Em contrapartida à construção da usina binacional de Itaipu, a Argentina, claramente ressentida com o projeto brasileiro-paraguaio, defendia a criação de duas usinas a jusante de Itaipu, ambas em parceria com o Paraguai: os projetos de Yacyretá e Corpus. A partir dali, a Argentina passou a adotar o uso sistemático da cooperação na Bacia como um instrumento para mediar a rivalidade com o Brasil numa disputa por poder e influência geopolítica.

Desde o início do contencioso, a Argentina insistiu no tratamento da questão em diversas reuniões entre os chanceleres dos países da Bacia do Prata. Derivado destas reuniões, o Tratado da Bacia do Prata, assinado em 1969, buscava, de certo modo, institucionalizar a exploração racional, integrada e harmônica da Bacia do Prata. Apesar deste avanço, os antigos temores e visões geopolíticas ganharam força no período e ladearam o incipiente processo cooperativo. Apesar de certa consistência do acervo normativo e institucional, muitos dos conflitos de interesse pareciam sem solução, como é o caso da incompatibilidade dos projetos hidráulicos Itaipu, Corpus e Yacyretá.

No início da década de 70, o desequilíbrio entre os países se acentuou. Na Argentina instaura-se um período de forte instabilidade política com o fim do regime militar em 1973, o retorno de Perón ao governo e um novo golpe militar que perdura até 1983. Soma-se a isso redução da inserção econômica da Argentina no cenário internacional enquanto o Brasil vivia o ápice do período do milagre econômico e, consequentemente, inseria-se mais fortemente na região.

A assinatura do Tratado de Itaipu em 1973 inaugura o período mais conturbado da hidropolítica platina. A crise com a Argentina administrada pela chancelaria brasileira na década de 70 em torno da questão foi enorme, tendo em vista algumas manobras argentinas para evitar a construção da usina. Com a ratificação do Tratado de Itaipu, a Argentina passa então a trabalhar para a implantação de seus projetos hidrelétricos (PECEQUILO, 2007). Na tentativa de arrefecer os ânimos, o Brasil ensaiou um aceno favorável a um diálogo tripartite informal fundado em bases técnicas.

Apesar da tentativa brasileira de estabelecer um entendimento, a relação brasileira com a Argentina chega a seu ápice em 1977 em virtude de desentendimentos acerca de transporte do comércio bilateral, quando a junta militar bloqueia a passagem ao tráfego de caminhões brasileiros. Em retaliação, o Planalto fechou a fronteira brasileira com o país em 80% da frota argentina (VIDIGAL, 2007). Exacerbando ainda mais os ânimos, em 1978, Brasil e Paraguai oficializam a decisão de aumentar o número de turbinas de Itaipu.

Na expectativa da posse do novo governo no Brasil, a Argentina deixa para 1979 a retomada de qualquer conversa sobre o assunto. Ao assumir a presidência brasileira, Figueiredo lança as bases para a diplomacia universalista, com base no fortalecimento

dos laços com a América Latina, principalmente, a Argentina. Em uma análise cílica, percebemos como a questão de Itaipu alimentava e era alimentada por desentendimentos nas mais diversas áreas (VIDIGAL, 2009). Apesar disso, as Forças Armadas de ambos os países não estavam interessadas em um escalonamento da crise estabelecida.

É em meio a este cenário caótico desenhado pela questão de Itaipu que os principais acontecimentos referentes ao desenvolvimento nuclear se desenrolam e, por consequência do tom no qual se encontram a relação dos países, acabam por cair na lógica da rivalidade e da tensão. As dificuldades de diálogo ocasionadas pelo contencioso de Itaipu, fizeram com que a questão nuclear fosse colocada de forma sensível, o que tornava o caminho para o entendimento cada vez mais distante. Com os avanços da era atômica durante a Guerra Fria, projetou-se sobre os países um tipo diferente de rivalidade, frente o perigo de uma corrida armamentista. Com efeito, a desconfiança tornou-se inerente neste período, criando tensões nessa instância (OLIVEIRA, 1998; VARGAS, 1997). Apesar das tensões, ambos os países buscavam o desenvolvimento autóctone de seus programas nucleares, de forma que a busca dessa autonomia se vinculava ao desenvolvimento econômico. Ambos os países possuíam o potencial necessário para o desenvolvimento e atingimento de seus objetivos, apesar do relativo progresso inicial argentino se comparado ao Brasil.

Com a magnitude concedida ao tema nuclear após a Segunda Guerra, ambos os países dão início a seus respectivos estudos e ações na área. A intenção por detrás do desenvolvimento nuclear trazia a premissa de dominar e desenvolver a tecnologia nuclear com o maior grau de autonomia possível. Essa proposta foi seguida desde então pelos sucessivos governos em ambos os países, qualquer que fosse sua intensidade, o que permitiu que os dois países chegassem à década de 80 – quando a questão ganha um novo tom – relativamente bem desenvolvidos. De grande importância ressaltar que todas as atividades nucleares desenvolvidas pela Argentina e pelo Brasil tinham objetivos pacíficos. A participação das forças armadas na atividade nuclear, bem como a sensibilidade do trato da questão no âmbito bilateral, configurou uma situação de desconfiança frente a comunidade internacional acerca das verdadeiras intenções dos programas nucleares dos vizinhos.

A Argentina cria em 1950 a Comissão Nacional de Energia Atômica (CNEA), órgão responsável pela promoção e direção da política nuclear, com os seguintes fins: o uso da energia nuclear de modo pacífico e para atender aos requisitos necessários para o desenvolvimento econômico do país. A nuclearização argentina, desde o início, voltou-se para a produção de elementos radioativos aplicados à saúde, alimentação, agricultura, conservação do solo, entre outros. Vinculado a esse tipo de produção e à formação de profissionais treinados e técnicos capacitados, a Argentina desenvolve a tecnologia de reatores de pesquisa. O Brasil, por sua vez, também demonstrou interesse desde o início no domínio autônomo da energia nuclear como modo de impulsionar o desenvolvimento econômico. Em 1956 foi criada a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) com o objetivo de estabelecer e executar políticas nessa temática em parceria com organizações autônomas dedicadas a essa atividade. Em um primeiro momento, o Brasil buscou ter acesso à tecnologia e equipamentos nucleares através do seu relacionamento com os Estados Unidos (OLIVEIRA, 1998).

Apesar do início do desenvolvimento nuclear dos países ser anterior, o ápice das desconfianças foi durante seus regimes militares, onde se identifica uma forte disputa tecnológica. Dado que o domínio e autonomia no âmbito da tecnologia nuclear poderia ser determinante na balança de poder regional sul-americana. A intencionalidade do desenvolvimento nuclear argentino despertou um receio no governo brasileiro e essa mera possibilidade suscitou um clima de insegurança para justificar a criação do próprio programa nuclear brasileiro. O tensionamento da questão nuclear pode ser visto, principalmente, nas suscetíveis ações na esfera nuclear em busca da hegemonia regional.

Somado a isso, o país dá início em 1968 à construção de sua primeira usina nuclear, Atucha I, e em 1974 inicia a construção da central nuclear Embalse, por meio de contratos e acordos estabelecidos com a Alemanha e o Canadá, respectivamente (CANDEAS, 2005; BOMPADRE, 2000). A iniciativa brasileira com o governo estadunidense teve resultados no plano de desenvolvimento implementado pelo regime militar e na promoção de uma política nuclear independente. Não obstante, nesse período, é assinado um contrato com a empresa americana Westinghouse para a construção da primeira planta nuclear brasileira, em 1971: a Angra I. Do ponto de vista estratégico brasileiro, a iniciativa era de suma importância para o país, visto que o programa nuclear argentino se apresentava mais avançado que o brasileiro, podendo prejudicar a posição brasileira na região.

Em busca de alcançar seus ambiciosos planos de desenvolvimento econômico e prestígio através de sua capacidade autônoma nuclear, o Brasil decide adquirir a capacidade de enriquecimento própria no ano de 1974. Dois fatores desempenharam um papel importante nessa decisão. Primeiramente, quando a crise energética ocorreu em 1973, os Estados Unidos rapidamente suspenderam seus contratos de fornecimento de combustível nuclear, o que confirmou ao Brasil que as normas que regulavam o comércio nuclear eram prejudiciais a países que assim como ele buscavam desenvolver um programa nuclear civil. Confirmamos aqui a importância ao Brasil de não ser dependente de países desenvolvidos para obter suprimentos essenciais (SPEKTOR, 2016).

O segundo fator foi o teste nuclear indiano em 1974 e todas suas repercuções globais. Além de demonstrar que países de Terceiro Mundo conseguiriam desenvolver tecnologia nuclear, os testes indianos seriam base para que houvesse restrições globais mais severas às transferências de tecnologia nuclear fossem mais severas. Quando Washington convocou uma conferência com os seis principais exportadores nuclear no mesmo ano, o Brasil confirmava sua suspeita de que as potências industriais estariam emprenhadas na criação de uma ordem nuclear excludente. Buscando fortalecer sua estratégia autônoma de desenvolvimento, o Brasil firma um importante acordo com a Alemanha Ocidental (1975), cujo cerne se baseava no recebimento de tecnologias destinadas ao domínio do ciclo combustível nuclear por parte do Brasil - que posteriormente resultou na construção da Angra II -, em troca do fornecimento de urânio natural para a Alemanha.

Nesse sentido, parece oportuno relatar que o campo nuclear era alvo de desconfianças entre os países vizinhos, mas não de rivalidade, como afirma Spektor

(2016). O acordo de 1975 entre Brasil e Alemanha é um bom exemplo de ocasiões onde desconfianças foram criadas, uma vez a suspeição ocasionada ao governo argentino. A questão nuclear tinha seu peso na disputa pelo desenvolvimento econômico e hegemonia regional, mas não chegou a carregar em si um cunho hostil, o que não impediu que a questão fosse tratada como suspeita de ambos os lados e impedisse qualquer avanço na via bilateral.

Quando o governo Geisel lançou o plano para a implantação de um parque nuclear no país, o projeto Angra, e o governo argentino lançou o PLAN, um projeto dirigido à fabricação de equipamentos e reatores que almejava a projeção hegêmônica no plano regional. A disputa pela hegemonia regional estava em jogo, e o histórico de rivalidade dos países não fazia dessa disputa um cenário promissor.

Em 1979, as Forças Armadas brasileiras iniciam o chamado “programa paralelo” de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia nuclear, realizado confidencialmente e, portanto, não sujeito aos mecanismos de controle internacional. Essencialmente, o estabelecimento do Programa Paralelo foi uma resposta à pressão externa, visto que o Brasil, cada vez mais, tornava-se alvo de um regime de não-proliferação cada vez mais restritivo. A autonomia tecnológica tornava-se então, agora mais que nunca, um ativo estratégico valioso. O desenvolvimento do Programa Nuclear Militar Paralelo provocou reações negativas junto aos militares argentinos que temiam o potencial tecnológico do país vizinho, mesmo que inferior ao seu no campo nuclear. O programa nuclear brasileiro encurtava assim as distâncias que o separavam do programa argentino, em virtude do acordo com a Alemanha e do programa paralelo (BOM-PADRE, 2000).

6.3 O processo de dessecuritização das relações Brasil-Argentina: a questão nuclear

O acordo Tripartite Itaipu-Corpus de 1979 é um marco nas relações Brasil-Argentina, uma vez que uma aproximação até aquele momento inexistia nas relações entre os dois países. Foi a partir desse entendimento que o cenário regional começou a passar por transformações que resultaram na confiança e eliminação de ameaças ou possibilidade de confrontação militar. Os anos 1980 configuraram uma trajetória de cooperação nas áreas de comércio e energia nuclear que culmina na formação do Mercosul e na ABACC, em 1991. Sobre este aspecto, a dessecuritização entre o Brasil e Argentina não reside somente na eliminação das causas dos conflitos, embora seja um elemento fundamental, mas a inclusão da temática nuclear na lógica da política para suplantar qualquer desconfiança. Com uma agência bilateral como a ABACC, os dois países passaram a ter garantias de que materiais e instalações nucleares nos territórios brasileiro e argentino tivessem somente finalidades pacíficas.

Os programas nucleares tanto do Brasil como da Argentina estiveram muito mais conectados à obtenção da capacidade nuclear para o desenvolvimento econômico. Do ponto de vista brasileiro, Spektor (2016) argumenta que a rivalidade com a Argentina nunca repercutiu no campo nuclear, mas isso não significou ausência de desconfianças nessa arena. Embora a ideia de obtenção de armamentos nucleares não

fosse temida por parte tanto da Argentina, quanto do Brasil, houve suspeita entre os vizinhos, recriminação mútua e falta de progresso em negociações bilaterais (SPEK-TOR, 2016). Mas a percepção externa era diferente, após as explosões nucleares da Índia, em 1974, observadores externos passaram a perceber Argentina e Brasil como rivais, dentro de um quadro onde os dois países não tinham ratificado o Tratado de Tlatelolco e nem eram signatários do TNP.

A proposta de um acordo bilateral com a inspeção mútua e o banimento de explosões pacíficas conforme foi estabelecido pela ABACC, também foi apresentada ao Brasil e Argentina nos anos 1970, dentro da campanha para não proliferação nuclear e defesa dos direitos humanos durante o governo norte-americano Jimmy Carter (1977-1981). A condição dos dois países sul americanos era vista como países governados por ditaduras e que procuravam dominar o ciclo nuclear do combustível fora dos regimes do TNP e Tlatelolco. Diante desse quadro, em 1977, ambos países receberam o deputado estadunidense Paul Findley, que sugeriu a renúncia voluntária argentina e brasileira para qualquer intenção de desenvolver explosivos nucleares e a concordância com o monitoramento recíproco das instalações nucleares. À época, enquanto a Argentina foi um pouco mais receptiva, o Brasil rechaçou a ideia (PATTI; MALLEA, 2018). Como destacam Patti e Mallea, o que foi proposto no final dos anos 1970, se concretizou em 1991. Ocorre, contudo, que a proposta feita por Findley nos anos 1970 coincidiu com um dos momentos mais tensionados das relações Brasil-Argentina.

Ainda em 1977, a visita do emissário do governo Carter, Warren Christopher, ao Brasil foi a expressão da insatisfação do governo americano em relação ao Acordo Nuclear do Brasil com a Alemanha. A manifestação do Brasil contrária a qualquer interferência não gerou, contudo, desconfiança na vizinha Argentina. A resolução do contencioso nuclear como caminho fundamental para a estabilização das relações de confiança entre Brasil e Argentina começou a ser encaminhada no início dos anos 1980, como o Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear. Segundo Hymans (2001) a aproximação no campo nuclear ainda nos governos militares era forte no aspecto de nacionalismo e fraco em termos de segurança. Os nacionalismos dos governos evitavam não somente os regimes internacionais e regionais de não proliferação, mas inspeções bilaterais que pudesse comprometer a soberania. Assim, o comprometimento era através de garantias verbais e alguma cooperação técnica limitada entre suas respectivas autoridades, medidas que tinham somente o efeito de neutralizar conflitos imediatos. A Argentina, inclusive, manteve em sigilo a busca da capacidade de enriquecimento de urânio.

Em 1982, o episódio da Guerra das Malvinas contribuiu com essa trajetória de aproximação entre os dois países pela postura adotada pelo Brasil de não se opor à posição argentina e assumir representação junto à Grã-Bretanha, pela ruptura das relações diplomáticas daqueles países. Soma-se a esses fatores a redemocratização na Argentina em 1983 e o início do governo civil no Brasil em 1985. Ocorre, porém, que o processo de mudança de regime político não significou uma abdicação dos

programas nucleares nos dois países. Como aponta Coutto (2014), a cooperação ocorrida nos anos 90 resultou de um processo histórico não-linear em que tanto a Argentina quanto Brasil buscaram atingir capacidade nuclear para garantir o suprimento de energia e melhorar sua posição nos níveis regional e internacional.

Alfonsín na presidência da Argentina deu continuidade ao desejo de domínio do ciclo completo de combustível nuclear, como da planta de enriquecimento de urânio de Pilcaniyeu. Em 1983, a tecnologia de enriquecimento havia sido alcançada, porém a CNEA teve sua autonomia reduzida e o programa nuclear sofreu cortes orçamentários com os efeitos da crise econômica. Sobre o regime de não proliferação nuclear, a posição tradicional da Argentina foi mantida, ou seja, a não adesão (COUTTO, 2014; HYMANS, 2001). No Brasil, em 1987, o governo anunciou a capacidade de desenvolvimento para enriquecimento de urânio. O orçamento para o programa nuclear brasileiro também foi reduzido, mas o compromisso de construir e operar as usinas nucleares de Angra foi mantido (SPEKTOR, 2016).

Da perspectiva da análise sobre a dessecuritização, a mudança dos regimes e a emergência de governos civis foram peça fundamental, pois concomitantemente houve o debate sobre a temática nuclear e o tema se tornou voluntariamente possível e explícito em acordos bilaterais. Em novembro de 1985, a Declaração de Iguaçu firmada pelos presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney, tratou de vários temas bilaterais como o comercial, de energia, transporte, ciência e tecnologia, telecomunicações, sistema interamericano, Atlântico Sul, Bacia do Prata, crise centro-americana, processo de redemocratização da região, dívida externa, protecionismo comercial, combate ao narcotráfico. Na mesma ocasião, previamente, foi assinada a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, citada também na Declaração de Iguaçu.

A Declaração Conjunta sobre Política Nuclear foi uma inovação na cooperação pacífica da energia nuclear. Diferentemente dos governos militares, Alfonsín se dispôs a construir uma relação de confiança com o Brasil ao agregar a questão nuclear e permitir o avanço diplomático entre os dois países. Essa aproximação bilateral sobre a questão nuclear não foi vista nem pela Argentina, e nem pelo Brasil, como um primeiro passo para aceitar o TNP, pois ambos os países mantiveram a posição de não adesão (HYMANS, 2001). Foi criado uma Grupo de Trabalho para o fomento da relação bilateral na área nuclear. O elemento genuíno da Declaração Conjunta sobre Política Nuclear é gênese do que viria a ser a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares, a ABACC (BARTHELMESS, 2016).

Nesse processo de aproximação, o tema nuclear tinha grande valor político e foi o primeiro passo para a reativação da cooperação bilateral e fundamental para a construção de um relacionamento novo que suplantou uma rivalidade histórica (VARGAS, 1997). É possível identificar que a securitização do tema nuclear nas relações Brasil-Argentina ganhou dimensão a partir de 1975 com o acordo entre Brasil e a Alemanha pela transferência de tecnologia sem o Brasil ser signatário de regimes de não proliferação e pelo possível incremento e competitividade da indústria brasileira, em um momento em que as divergências também se faziam na questão de Itaipu.

A partir de 1985, a temática nuclear entra na esfera da resolução e normatização, respaldando as relações Brasil-Argentina na construção de confiança, visto

que o trabalho conjunto evitaria possibilidades de confrontação de interesses. Numa reflexão sobre o tema, o embaixador Rubens Ricúpero pontua que não separaria a questão nuclear do conjunto de outros setores, como o dos rios internacionais. Sobre o entendimento entre os dois países, Ricupero exemplifica com a vontade brasileira de informar o lado argentino sobre o enchimento dos reservatórios de Itaipu e até mesmo trocas técnicas entre os engenheiros. Mas especificamente na arena nuclear também houve um fluxo significativo de informações em nível prático e não oficial entre Argentina e do Brasil, culminando, mais tarde no desenvolvimento de projetos conjuntos na indústria nuclear como a experiência brasileira na construção do reator em Atucha II, na Argentina (MALLEA *et al.*, 2015).

Segundo Buzan e Hansen (2009), para que a abordagem sobre a dessecuritização não seja frágil, ela não pode sinalizar somente a repressão de uma questão. Silenciar um ponto de conflito não significa dessecuritizar, mas sim contextualizar e tratar o assunto no campo da política. Quando a questão nuclear foi posta no campo do entendimento conjunto, a base para a integração mais profunda entre Brasil e Argentina foi alicerçada. Assim, logo em 1986, foram assinadas a Ata para Integração Brasileiro-Argentina e seus protocolos, que estabeleceram o Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina, elemento fundamental para o maior projeto de integração econômica do Cone Sul, o Mercosul, em 1991. Na mesma ocasião, foi firmado o Protocolo de Cooperação Nuclear como reafirmação das intenções pacíficas entre os dois países na cooperação nuclear. Na estabilização entre as relações bilaterais, os acordos econômicos foram acompanhados pelos acordos nucleares.

A continuidade desse processo se comprovou com mudança dos presidentes tanto na Argentina quanto no Brasil, o que pode ser verificado quando Fernando Collor e Carlos Menem assinaram, em 1990, a Ata De Buenos Aires, em que Brasil e Argentina estabeleceram a intenção de formar um mercado comum. No mesmo ano, em Foz do Iguaçu, foi assinada a Declaração sobre a Política Nuclear Comum, com a criação de um sistema de contabilidade e controle.

Finalmente, em 1991, foi estabelecida a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares, a ABACC, uma agência binacional que aplica salvaguardas e inspeção mútuas. No mesmo ano foi assinado, em Viena, o acordo quadripartite entre Brasil, Argentina, ABACC e AIEA para aplicação de salvaguardas. Somente depois do entendimento bilateral que, por trajetórias próprias de suas políticas externas, os dois países assinaram tratados de não proliferação nuclear que resistiram por décadas. Brasil e Argentina assinaram o Tratado de Tlatelolco em 1994, enquanto ao Tratado de Não Proliferação Nuclear a adesão da Argentina foi em 1995 e a do Brasil foi em 1998. A escolha por Brasil e Argentina de se tornarem signatários desses tratados após a instituição da ABACC revela o quanto a não proliferação regional é importante e foi prioridade nas relações entre os dois grandes vizinhos da América do Sul. É possível observar, portanto, que as disputas regionais foram reduzidas pelo estabelecimento de arranjos institucionais de cunho cooperativo, e por consequência, ocorreu a dessecuritização de temáticas que outrora geravam desconfianças.

6.4 Considerações finais

A dessecuritização ocorrida entre Brasil e Argentina se inicia nas negociações tripartites, onde a modificação da estratégia e postura de negociação demonstra a vontade política dos países em colocar um fim ao contencioso. O processo de dessecuritização ganha ainda mais respaldo quando os países se redemocratizam e se afastam de regimes fechados. O retorno à democracia representa, não somente entre ambos mas em um espectro regional, a intencionalidade pacífica e política dos países, ocasionando o aumento de confiança mútua. Antes mesmo dos processos de redemocratização, Brasil e Argentina modificam o rumo de suas relações ao concluir o contencioso de Itaipu, iniciado na década de 60. O fato é que a resolução do conflito hidropolítico abriu portas para um novo patamar de relacionamento, fazendo com outras questões fossem passíveis de serem solucionadas no âmbito político normal.

O tema nuclear era dotado de peso político na disputa pela hegemonia regional, além de ser visto por ambos os países como uma ferramenta para alcançar o desenvolvimento econômico. A falta de hostilidades nesse âmbito não implica, todavia, que não houvesse sensibilidade no seu trato, justamente pelo temor de que qualquer avanço do outro representasse um passo a mais na conquista da liderança regional. A desconfiança nessa esfera pode não ter criado nenhuma ação prática de disputa mas impediu avanços de cooperação bilateral e qualquer progresso na elevação da transparência e confiança mútua através das instituições internacionais.

A dessecuritização e, consequente, aproximação entre o Brasil e Argentina configurou um desenvolvimento importante na transformação de uma histórica rivalidade em algo que se aproximava de uma comunidade de segurança. No ímpeto da aproximação, a temática nuclear constituiu o primeiro marco da reativação dos processos cooperativos bilaterais. A assinatura de tratados acerca da temática, com o intuito de reforçar a transparência e confiança mútua e regional, somadas a institucionalização da ABACC transformaram o padrão de amizade e inimizade da região. A aproximação entre Brasil e Argentina representa, em termos de segurança, uma mudança estrutural no Cone Sul e, desse modo, na região como um todo. A estabilidade institucional e o integração econômica e social da América do Sul passaram a estar condicionados ao binômio Brasil-Argentina, principalmente após o estabelecimento da ABACC e do Mercosul.

REFERÊNCIAS

- BARTHELMESS, E. As relações Brasil-Argentina no aniversário da Declaração do Iguaçu. **Cadernos de Política Exterior**, v. 3, p. 27-43, 2016.
- BOMPADRE, G. E. Cooperación nuclear Argentina-Brasil. Evolución y perspectivas. **Relaciones Internacionales**, v. 9, n. 18, p. 53-62, 2000.
- BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A evolução do Estudos de Segurança Internacional**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.
- BUZAN, Barry; WÆVER, Ole.; DE WILDE, J. **Security**: a new framework for analysis. Voulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and Powers**: The Structure of International Security. Cambridge University Press, New York, 2003.
- CANDEAS, Alessandro Warley. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, p. 178-213, 2005.
- COUTTO, Tatiana. An International History of the Brazilian–Argentine Rapprochement. **The International History Review**, v. 36, n. 2, p. 302-323, 2014.
- FERRES, Virginia Perez. A solução do conflito de Itaipu como início da cooperação política argentino- brasileira na década de 80. **Revista Projeto História**. São Paulo, tomo n. 29, p. 661-672, 2004.
- HERZ, Mônica. O tratamento da segurança regional pela disciplina de Relações Internacionais. 2005. Disponível em: <http://www.scribd.com/doc/86585177/HER-Z-2005-O-Tratamento-da-Segurança-Regional-pela-disciplina-de-Relações-Internacionais>. Acesso em: 26 maio 2020.
- HYMANS, Jacques E. C. Of gauchos and gringos: Why Argentina never wanted the bomb, and why the United States thought it did. **Security Studies**, 10:3, p. 153-185, 2001.
- MALLEA, R.; SPEKTOR, M.; WHEELER, N. (eds). **The origins of Nuclear Cooperation**: A critical oral history between Brazil and Argentina. Rio de Janeiro: FGV, 2015.
- OLIVEIRA, Odete Maria de. **A integração bilateral Brasil-Argentina**: tecnologia nuclear e Mercosul.

REVISTA Brasileira de Política Internacional, v. 41, n. 1, p. 5-23, 1998.

PATTI, Carlo; MALLEA, Rodrigo. American Seeds of ABACC? Findley's Proposal to Create a Mutual Nuclear Inspections System Between Brazil and Argentina. **The International History Review**, v. 40, n. 5, p. 996- 1013, 2018.

PECEQUILO, C. Dilemas Sul-Americanos: O Brasil, o Paraguai e Itaipu. Meridiano 47: **Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais**, v. 8, n. 84, p. 7-9, 2007.

RUSSELL, Roberto e TOKATLIAN, Juan Gabriel. Percepciones Argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas. In. B. Sorj e S. Fausto (orgs.). El papel de Brasil en América del Sur: miradas cruzadas. Buenos Aires: **Catálogos**, p. 281-311, 2011.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Encontros e desencontros**: o lugar da Argentina na política externa brasileira. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SPEKTOR, Matias. **Ruptura e legado**: o colapso da cordialidade oficial e a construção da parceria entre o Brasil e a Argentina (1967-1979). Instituto de Relações Internacionais/Universidade de Brasília, 2002. (dissertação de mestrado).

SPEKTOR, Matias. The evolution of Brazil's nuclear intentions. **The non-proliferation review**. v. 23, n. 5-6, p. 635-652, Monterey, 2016.

VARGAS, Eugênio. Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do MERCOSUL. **Revista Brasileira de Política International**, v. 40, n. 1, p. 41- 74, 1997.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. **Relações Brasil-Argentina**: a construção do entendimento (1958-1986). Curitiba: Juruá, 2009.

WÆVER, Ole. **The EU as a Security Actor**: Reflections from a Pessimistic Constructivist on Post-Sovereign Security Orders. In: KELSTRUP, M.; WILLIAMS, M. C. International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security, and Community. Londres: Routledge, 2000. p. 250- 294.

WÆVER, Ole. Securitização e Dessecuritização. **Monções, Dourados**, v. 4, n. 8, p. 237-276, 2015.

CAPÍTULO 7

PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE A POLÍTICA INTERNACIONAL RUSSA NO PÓS-GUERRA FRIA

*Flávio Pedroso Mendes
Thainá Penha Baima Viana Nunes
Luis Francisco Calegari Cassarotti*

O esfacelamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, foi o evento mais significativo e consequente para a política internacional desde a Segunda Guerra Mundial. Ainda que poucos tenham concordado com a tese de que se tratava de uma linha definitiva e revolucionária que dividiria a História em dois momentos marcadamente distintos (FUKUYAMA, 1992), muitos perceberam que a nova ordem que se formava forneceria uma importante base empírica para avaliação e teste de perspectivas teóricas sobre as relações internacionais, seja pela redistribuição de poder no sistema internacional (MEARSHEIMER, 1990; WALTZ, 2000a); seja por um suposto processo de ressignificação intersubjetiva de identidades e papéis sociais (WENDT, 1992); seja pela capacidade de instituições internacionais de se manterem e se adaptarem ao novo contexto geopolítico (KEOHANE; MARTIN, 1995); ou ainda pela proliferação de democracias liberais no mundo e seu potencial efeito pacificador (RUSSET, 1993).

Naturalmente, a política internacional da Rússia – herdeira da URSS e, principalmente, de seu robusto arsenal nuclear – continua sendo um dos principais focos teórico-analíticos das tentativas de dar sentido à nova ordem internacional. Após um período de relativa inação e passividade – diante de eventos como: Guerra do Golfo (1991), Kosovo (1998), expansão a leste da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (1999-2004), Guerra do Afeganistão (2001) e Guerra do Iraque (2003) –, a Rússia tem adotado um comportamento mais assertivo e arriscado para fazer valer seus interesses além de suas fronteiras, em particular nas intervenções militares na Geórgia (2008), na Síria (2011) e na Ucrânia (2014).

Afinal, a mudança de postura revela uma Rússia revisionista, interessada em recuperar parte do poder e da influência perdidos com a derrocada soviética, ou uma Rússia reativa e conservadora, preocupada com a manutenção de sua posição relativa e com a proteção de princípios basilares do moderno sistema de Estados? O presente capítulo busca responder tentativamente a essa pergunta, a partir de duas pesquisas teoricamente orientadas realizadas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (Uberlândia-MG,

Brasil). A primeira delas trata da questão do ponto de vista do debate intrarrealista entre realismo ofensivo e realismo defensivo. A segunda busca elementos da Escola Inglesa para pensar a atuação russa à luz das noções de ordem e de sociedade internacional. Apesar de partirem de enquadramentos distintos, ambas as pesquisas oferecem conclusões complementares e mutuamente reforçadas.

7.1 As Intervenções Militares da Rússia e o Debate Intrarrealista

A inserção militar russa em conflitos nos últimos anos é muito debatida. A busca pela caracterização das motivações e objetivos é frequentemente encontrada tanto no meio científico quanto no jornalístico, como uma tentativa de se chegar mais próximo da maneira russa de enxergar o sistema internacional.

Neste espírito, busca-se aqui entender se as intervenções militares da Rússia nos casos da Geórgia, da Ucrânia e da Síria carregavam a índole de uma Rússia ofensiva ou defensiva, considerando que Geórgia e Ucrânia fazem parte do que os russos entendem por Exterior Próximo, compreendido como parte dos interesses estratégicos e vitais da Federação; e que a Síria, que abriga a base naval de Tartus, é de grande importância para a movimentação da Marinha russa. A análise é feita sob o prisma do debate intrarrealista – realismo ofensivo vs realismo defensivo. Será notado que, apesar de possuírem uma base comum, as teorias divergem em pontos específicos, que geram expectativas teóricas distintas e contrastantes.

Importante pontuar, de pronto, que os rótulos teóricos – defensivo e ofensivo – surgiram a partir dos escritos de Snyder (1991), ao considerá-las teorias que competem entre si. Apesar das diferenciações por ele elencadas, parte-se do entendimento de que o realismo ofensivo está inserido no Programa de Pesquisa Científico Neorrealista, tal qual propõe Mendes (2013).

É uma tarefa difícil afirmar qual a diferenciação principal entre as teorias. Seguindo o entendimento de Snyder (1991), por exemplo, pode-se considerar que as duas vertentes compartilham o pressuposto de que o sistema internacional é anárquico. Logo, a segurança do Estado é seu principal objetivo. A dissemelhança está em como garantir a segurança e a sobrevivência: para os realistas ofensivos, “o ataque é a melhor defesa” (SNYDER, 1991, p. 4, tradução nossa), enquanto para os defensivos, a posição de defesa deve ser preservada.

Apesar de ambas as vertentes considerarem que a medição de poder de um Estado deve ser feita a partir da quantidade de recursos, a discordância surge quando se remete à quantidade de poder suficiente para um Estado se sentir seguro. Para os realistas ofensivos, os Estados procuram maximizar seu poder sempre que possível, sendo a hegemonia seu ponto máximo; os realistas defensivos, por sua vez, entendem que é imprudente lutar para ser hegemonia, devendo-se buscar uma quantidade apropriada de poder para garantir sua sobrevivência e, posteriormente, conservar o *status quo* (DINIZ, 2007; MEARSHEIMER, 2006).

Para Mearsheimer (2001), quanto mais poderoso é o Estado, menos provável que o ataquem e ameacem sua sobrevivência; para Waltz (1979), ocorre exatamente o contrário: quanto mais poder se tem, mais atenção se chama para si e mais Estados se unirão para derrubar a grande envergadura de poder que o grande Estado possui. Essa percepção ilustra que no realismo defensivo, o Estado é conservador e no ofensivo, revisionista (MEARSHEIMER, 2006; MENDES, 2013).

Em comum, os realistas ofensivos e defensivos têm a percepção de que os Estados devem sempre enxergar suas perdas e ganhos de maneira relativa, devido à anarquia do sistema internacional, respeitando a lógica do equilíbrio de poder (MEARSHEIMER, 2001; SCHWELLER, 2003).

Quanto às polaridades possíveis do sistema, tanto Waltz (1979) quanto Mearsheimer (2001) concordam que a multipolaridade traz consigo maior instabilidade e risco de guerra, quando comparada à bipolaridade. Mearsheimer (2001) ainda avança sobre o estudo da multipolaridade ao diferenciá-la em equilibrada e desequilibrada⁴⁵. Ambos os autores também concordam que o balanceamento interno de poder, predominante em sistemas bipolares, é mais fácil e mais eficiente do que o balanceamento externo (formação de alianças), que é a forma mais importante em sistemas multipolares.

Dadas as diferenças entre a teoria realista ofensiva e a teoria realista defensiva, inicia-se o estudo dos casos para analisar se as intervenções militares russas tiveram caráter de ataque ou de defesa.

Antes que se inicie propriamente a análise, é importante deixar claro que há percepções diferentes de cada caso, que dependem do viés utilizado para analisá-los. O viés varia principalmente a depender do lado originário da análise. Aqui, buscou-se analisar os casos pelas lentes russas. Apesar disso, não se pretende julgar quaisquer atos que tenham sido realizados pelos envolvidos nos conflitos.

É importante lembrar, também, que os realistas reconhecem as instituições internacionais como “arenas para encenar relações de poder” (MEARSHEIMER, 1994, p. 13, tradução nossa). Logo, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) nada mais é do que um alongamento das políticas nacionais dos Estados Unidos da América (EUA), na intenção de controlar recursos políticos na Europa (MEARSHEIMER, 2001; WALTZ, 2000b). Exatamente por isso, a Rússia enxerga a OTAN e a União Europeia (UE) como instituições que andam de mãos dadas, no objetivo de ameaçar os interesses russos. Logo, a lente interpretativa do Estado ex-soviético não reconhece diferença nas ações das duas instituições (JENSEN, 2018).

Logo, os casos envolvendo a tentativa de expansão da influência ocidental e as reações da Rússia não surpreenderam os realistas. As intervenções ocidentais da OTAN, UE e EUA podem ser notadas particularmente no caso da Geórgia, Ucrânia e Síria, respectivamente. Em verdade, isso significa que nas três vezes o Ocidente fez com que Moscou se sentisse atingida politicamente.

45 Trata-se de uma multipolaridade em que uma das potências é especialmente poderosa, alcunhada *hegemonic potential*.

Entre os três casos, os da Geórgia⁴⁶ e da Ucrânia⁴⁷ são os mais semelhantes. Ambas têm forte ligação histórica com a Rússia, tendo feito parte da URSS. De grande proximidade geográfica, são vistas por Moscou como uma zona de amortecimento, dada a geografia desfavorável da Federação. Portanto, fazem parte de um perímetro de segurança do entorno geográfico russo, onde não se aceita qualquer manifestação de força ocidental, convencional ou nuclear (GÖTZ, 2016).

Logo, a Rússia tem na Geórgia e na Ucrânia parte de seus interesses vitais, abrangendo vários âmbitos, desde questões culturais, passando pelas questões militares e econômicas (PICOLLI, 2012; BOCK, HENNENBERG; PLANK, 2014; PAKPARVAR, 2018). Waltz (2000b) afirma que a política de um Estado vem a se tornar “esporádica e autônoma” quando não há ameaça a seus interesses vitais, características que não podem ser detectadas nas ações russas em 2008 e em 2014.

46 O caso da Rússia com a Geórgia envolve as províncias da Abecásia e da Ossétia do Sul. Os movimentos de secessão de ambas foram apoiados pela Rússia desde o fim da URSS, o que trouxe muito incômodo aos georgianos. Por isso, em 2008, o presidente da Geórgia, Mikheil Saakashvili, decretou a intervenção no Cáucaso do Sul com o objetivo de retomar o controle da região, com o auxílio de treinamento militar fornecido pelos EUA nas fronteiras russo-georgianas poucos dias antes (BERTONHA, 2008). Essa movimentação criou incômodo aos russos, que já estavam presentes na região desde o Acordo de Sochi, de 1993. Por isso, a Rússia aumentou seu contingente militar nas fronteiras e retaliou provocações do exército georgiano em defesa da Abecásia e da Ossétia do Sul. No entanto, o Estado georgiano afirmou que a Rússia estaria intervindo em sua soberania. O relatório da *Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia* (IIFMCG) fechou o caso ao afirmar que a Rússia não atacou a Geórgia, logo não interveio em sua soberania, mas sim teve que se defender dos ataques que foram provenientes dos georgianos (IIFMCG, 2009). Entretanto, o que tornou a situação na Geórgia particularmente sensível para a Rússia, em termos geopolíticos, foi a crescente aproximação com a OTAN. Já em 1994 a Geórgia ingressou no programa Parceria para a Paz, criado pela OTAN, e a partir de 2003, como um dos desdobramentos da Revolução das Rosas, o país se aproximou ainda mais da organização militar, gerando expectativas de uma eventual filiação.

47 O caso da Ucrânia foi mais sensível, afinal, a Ucrânia compartilha laços econômicos muito fortes com a Rússia. Além disso, a Ucrânia é vista tanto pelos russos, quanto pelo ocidente, como uma região geoestrategicamente importante, o que fez o Estado ucraniano buscar uma política alternativa que agradasse a ambos (DIAS, 2015). Este fato aumentou o temor russo à adesão da Ucrânia às organizações ocidentais, já que a adesão à OTAN traria consigo maiores possibilidades de adesão à (UE), sendo o contrário também verdadeiro (GÖTZ, 2015). A intervenção russa na Ucrânia, num primeiro momento, foi política. À beira de fecharem o Acordo de Associação com a UE, os ucranianos voltaram atrás e aceitaram a oferta russa para restauração de sua economia. A situação não agradou parte da população, que iniciou manifestações em Kiev. Com isso, iniciou-se um “efeito ping-pong”, em que de um lado batia a Rússia, do outro a UE, sendo a Ucrânia a bola da partida (DIAS, 2015). Vendo que os laços entre Ucrânia e Rússia se tornavam ainda mais problemáticos, a população da província ucraniana da Crimeia, de maioria russa, decidiu tomar partido e realizar um referendo com vistas à independência. Após isso, permitiu a inserção russa em seu território, que auxiliou na defesa do território crimeu. Também por isso, a Rússia interveio na região de Donbass, no leste ucraniano, após várias manifestações de protestantes pró-Rússia (GÖTZ, 2015). Entre muitos motivos, Dias (2015) afirma que a anexação da Crimeia à Rússia resolvia o problema da cessão da base de Sevastopol, além de a Rússia não ter que pagar à Ucrânia para que seu gás passasse pelo território crimeu. Götz (2015) advoga sobre a importância da proteção da base militar russa e sobre a ampliação de seu controle no Mar Negro, em especial no Estreito de Kerch e no Mar de Azov. Costa (2015) contribui com a informação de que a base naval de Sevastopol dá acesso ao Mar Negro e conta com uma passagem para o Mar Mediterrâneo. Assim como no caso da Geórgia, a sombra da OTAN tornava a situação ucraniana especialmente sensível para a Rússia. Em 2008 o governo da Ucrânia se inscreveu formalmente no *Membership Action Plan*, base do programa de expansão da OTAN, iniciativa posteriormente deixada de lado com a eleição de Viktor Yanukovych em 2010. Contudo, com a saída abrupta de Yanukovych do poder em 2014, como resultado das manifestações pró-ocidente na Ucrânia, a luz vermelha voltou a se acender na Rússia.

Sobre isso, Mearsheimer (2014a) e Walt (2014) pontuam que quando se ameaça os interesses vitais de um Estado, ele se dispõe a sofrer altas retaliações a fim de garantir sua segurança, ou seja, Estados ameaçados tendem a absorver grandes punições na intenção de proteger seus interesses estratégicos. O presidente Putin corroborou a realidade desta afirmação teórica ao afirmar que já esperava reações negativas provenientes da comunidade europeia devido à anexação da Crimeia pela Rússia (PUTIN, 2017).

Walt (2014) constatou que os interesses vitais russos, tanto no caso da Geórgia quanto da Ucrânia, foram ameaçados. Para auxiliar a construção de seu argumento, cita seis pontos que, em seu entendimento, foram significativos para a tomada de decisão russa. Primeiramente, advoga que a Rússia é consideravelmente mais fraca do que os EUA, o que geraria uma automática ação de defesa e não de ataque; os laços profundos e históricos que envolvem os vizinhos ex-soviéticos; o alto contingente nacional russo que habita a Crimeia; a base de Sevastopol, de grande importância estratégica para as forças russas; a expansão dos interesses ocidentais, realizada desde o fim da Guerra Fria, ainda que a Rússia se mostrasse insatisfeita e externasse a obstrução de seus interesses pelo lado ocidental, e; a desvantagem de ter em seu quintal um regime que a ela faz oposição (WALT, 2014).

Mearsheimer (2014a, 2014b) concorda com Walt (2014) em alguns pontos. Afirma que a retirada de Yanukovych do poder em fevereiro de 2014 foi um golpe de Estado, e que a anexação da Crimeia foi a maneira encontrada pela Rússia de responder ao que estava acontecendo em Kiev. Credita a reação russa à ideia da *realpolitik* e ao que chama de “Geopolítica 101”, tal como ocorreu tanto na Geórgia quanto na Ucrânia. Contribui, além disso, com um exemplo ilustrativo muito simples:

Os Estados Unidos não toleram que grandes potências distantes mobilizem forças militares em qualquer parte do Hemisfério Ocidental, muito menos em suas fronteiras. Imagine a indignação em Washington se a China construísse uma impressionante aliança militar e tentasse incluir o Canadá e o México nela (MEARSHEIMER, 2014b, p. 6, tradução nossa).

Logo, Mearsheimer (2014b) advoga que a expansão da OTAN ao Leste Europeu, somada à Parceria Oriental da UE proposta nos anos anteriores no mesmo entorno, são a verdadeira raiz do problema. Ademais, não omite o apoio dos EUA às Revoluções Coloridas que tomaram alguns países do Leste Europeu na década anterior.

Beom-Shik (2009), ao analisar a percepção que a Rússia tem da política internacional, assevera que a política de segurança de Moscou está baseada na manutenção de sua influência e de seu prestígio regional, somada a uma postura defensiva e protetora de seus interesses estratégicos.

Teixeira Junior (2018) buscou explorar documentos estatais recentes, e ponderou uma visão que pode ser vista como uma continuidade da compreensão de Beom-Shik (2009), haja vista sua ponderação sobre o interesse russo de manter seu *status global* e ser reconhecida como grande potência. Apresentado este argumento, evidencia-se o significado de ameaça para a Rússia a partir da Doutrina Militar de 2014, ao apresentar a OTAN como uma das principais ameaças militares externas à Federação.

Entende-se que as intervenções militares realizadas na Geórgia e na Ucrânia foram parte de uma tentativa de equilibrar a balança de ameaça que, na concepção de Moscou, pendia para o lado ocidental, ameaçando seus interesses estratégicos e vitais. Por isso, a anexação da Crimeia não deve ser vista como um caso imperialista, mas sim como uma tentativa de diminuir a ameaça ocidental, equilibrando, assim, a balança (BOCK; HENNENBERG; PLANK, 2014; CASTLE, 2015; MORGADO, 2018).

Ademais, Bock, Hennenberg e Plank (2014) questionam a importância igualitária que Walt (1985) designa às quatro variáveis capazes de medir o nível de ameaça dos Estados, dando maior importância às “intenções agressivas”, sustentando que esta variável é proeminente na percepção da ameaça. Logo, entende-se que a Rússia, na sua perspectiva da tentativa ocidental de dominar o sistema para moldá-lo à sua maneira, se viu obrigada a intervir militarmente na Geórgia e na Ucrânia, na intenção de defender-se da implantação de um possível inimigo na sua fronteira próxima.

Ademais, a ideia de expansão de objetivos de guerra de Labs (1997) faz com que se entenda de maneira mais clara a inserção da intervenção russa na Ucrânia, mesmo com a anexação da Crimeia, em um contexto defensivo. Primeiramente, o autor entende que Estados que buscam a sobrevivência são expansionistas automáticos. Em segundo lugar, adota a percepção da balança de ameaça de Walt (1985):

Quanto maior, mais forte, mais próximo e mais ameaçador for um inimigo, mais um Estado temerá por sua segurança e maior será a probabilidade de expandir os objetivos de guerra para se assegurar melhor em um mundo pós-guerra (LABS, 1997, p. 18, tradução nossa, grifo nosso).

O caso da Síria⁴⁸ converge com os dois analisados acima, mas diverge em pequenos pontos importantes que merecem mais atenção. Por ser um caso muito recente, poucos autores se ocuparam de escrever sobre a intervenção militar, tendo, dessa maneira, poucas pistas relativas ao julgamento de ataque ou defesa. No entanto, as análises de Teixeira Junior (2018) e de Trenin (2018) são úteis como ponto de partida.

48 A partir de 2010, eclodiu no Oriente Médio um movimento que ficou conhecido como Primavera Árabe. Na Síria, os militantes clamavam por reformas políticas no governo de Bashar al-Assad, e o governo reagia violentamente. Destarte, as ações e reações deram início a uma guerra civil entre as forças governamentais e a oposição (MORGADO, 2018). A Rússia se envolveu primeiramente a partir de vetos às resoluções apresentadas ao Conselho de Segurança da ONU, sob a justificativa de que a derrubada do regime de Assad se mostrava precoce e perigosa. De acordo com Trenin (2018), paralelamente às questões diplomáticas, a Rússia fornecia armamento ao exército de Assad. Putin confessou: “estávamos apenas fornecendo assistência financeira, médica, técnica e militar” (PUTIN, 2017, p. 320). Assim, Trenin (2018) comprehende que a inserção russa na Síria é motivada na limitação da ação dos EUA no Oriente Médio. Russel (2018) defende que quando as ondas da Primavera chegaram à Síria, a Rússia se sentiu ameaçada tanto econômica como politicamente. A inserção russa foi, portanto, parte de um plano para intervir na ordem global que há anos vinha sendo imposta pelo Ocidente em várias regiões do globo (TRENIN, 2018). Por fim, a retirada da Rússia se deu em meados de março de 2016. No entanto, o apoio da Rússia à Síria não cessou. Depois de todo esse histórico, algumas outras resoluções foram aprovadas no Conselho de Segurança da ONU, ou seja, não obtiveram o voto da Rússia, pois a questão de intervenção para mudança de regime já havia sido superada.

Trenin (2018) entende a conjuntura russa na Síria como um caso isolado da política de segurança de Moscou no século XXI. Alega que a política de segurança internacional da Rússia é formada principalmente de cenários geograficamente próximos ao seu entorno, além de que as relações entre os dois Estados, nas duas últimas décadas, não eram assim tão importantes como os demais autores costumam sustentar.

Desta maneira, a ação na Síria foi o ponto de partida visto por Moscou para impor limites às políticas ocidentais para o Oriente Médio. A Rússia quis se mostrar capaz de intervir em casos complexos, tendo provado aptidão para tal ao se esforçar em convencer os EUA a não atacarem a Síria após a constatação do uso de armas químicas, tendo se comprometido a gerenciar o processo de desmantelamento dessas armas. Além disso, o “posicionamento heroico” da Rússia diminuiria o contingente de refugiados que tentava adentrar países europeus e proporcionaria a Moscou o aumento da confiança ocidental e a superação de casos passados, como o da anexação da Crimeia (TRENIN, 2018).

O posicionamento militar russo na Síria não foi, portanto, sobre a preocupação com a segurança internacional, nem mesmo sobre questões estratégicas como o Porto de Tartus, mas sim em relação com a ordem global imposta de maneira crescente, principalmente pelos EUA, o que o configuraria como um posicionamento de ataque (TRENIN, 2018).

Teixeira Junior (2018), por sua vez, advoga que a ação russa na Síria foi um dos casos de dissuasão por ela executada nos últimos anos, na intenção de assegurar seus objetivos estratégicos geopolíticos devido à instalação da base de Tartus em território sírio: “o objetivo defensivo, como a manutenção da integridade da sua zona de influência pós-soviética baseia a lógica do uso da força para impedir possíveis perdas geopolíticas” (TEIXEIRA JUNIOR, 2018, p. 10).

Amaraegbu (2015) enfatiza o direito russo de intervir na Síria a fim de controlar os eventos ali instaurados. Assim sendo, a Rússia teria agido como dissuasora da estratégia dos EUA de maximizar poder e influência na região do Oriente Médio, além de ter protegido seu próprio prestígio e interesses geopolíticos e estratégicos.

A ameaça terrorista de grupos operantes na Síria era real, o que configura um ponto que pende para o argumento de defesa. Sobre isso, a Doutrina Militar de 2014, da Federação Russa, dispõe entre suas ameaças externas o constrangimento crescente representado pelos grupos terroristas, além de se autodeclarar combatente do terrorismo, inclusive fora das fronteiras russas: “combater o terrorismo no território da Federação Russa e suprimir as atividades terroristas internacionais fora da Federação Russa” (RUSSIAN FEDERATION, 2015, tradução nossa).

Por fim, não se pode deixar de notar que a Rússia, desde o início, estava intencionada a manter o regime do presidente Assad, a fim de conservar o *status quo* na região do Oriente Médio. Além disso, consideravam a comparação de sua capacidade de influência na região com a capacidade dos EUA, ponderando que aos ocidentais só faltava a conquista da parceria do Irã e da Síria. Desta maneira, entende-se que a Rússia atuou de maneira conservadora, o que alude ao realismo defensivo.

Assim, como forma de sobreviver, a Rússia se sentiu obrigada a intervir militarmente nos conflitos da Geórgia, da Ucrânia e da Síria devido às condutas da OTAN,

da União Europeia e dos EUA, respectivamente. A insegurança sentida por Moscou foi, de fato, relativa a questões de influência nessas regiões, levando em consideração que, prevalecendo os objetivos ocidentais nos casos supracitados, os ganhos relativos do Ocidente seriam superiores, de forma que ameaçariam fortemente a segurança do território e dos interesses russos e, por consequência, sua própria sobrevivência.

Diante do quadro apresentado, fica claro que os esforços internos e externos para balancear, realizados pela Rússia, são parte de uma política puramente defensiva: na intenção de manter o *status quo* dos regimes dos três Estados; mantendo sua influência e, consequentemente, seus interesses geopolíticos estratégicos, como de suas bases navais na Síria e na Ucrânia; sua forte influência política na região da Ossétia do Sul e Abecásia; e; o importante combate ao terrorismo que logo poderia chegar ao seu território nacional.

7.2 Rússia, Ordem e Sociedade Internacional: Aportes da Escola Inglesa

A abordagem da Escola Inglesa (EI) mostra-se interessante para a análise do comportamento russo no pós-Guerra Fria por uma série de motivos. Um dos mais importantes é o fato da ideia de uma sociedade internacional e de manutenção e cumprimento de sua base legal ser defendida com veemência por figuras políticas de destaque, como o próprio presidente Vladimir Putin. Isso não significa, entretanto, que se pressuponha a predominância de fatores discursivos na definição do comportamento dos Estados. Muito pelo contrário, a estrutura material do sistema e a balança de poder são fatores essenciais para a estabilidade e reprodução do tipo de relação distintiva que se dá entre Estados num ambiente anárquico.

Ainda assim, a análise tem como premissa a ideia de que normas, baseadas em interesses comuns, influenciam significativamente as possibilidades de conflito e de cooperação, o que pode ser observado pelo funcionamento das instituições internacionais⁴⁹. O pano de fundo de tal discussão da qual parte a EI é o debate entre ordem e justiça, e a valoração diferente dada para um e para outro pelos atores envolvidos. Nota-se, assim, que a história tanto do relacionamento interestatal quanto do pensamento político são o foco metodológico da linha. Tomando esse ponto de partida, pretende-se neste pequeno espaço sugerir que as ações russas, e principalmente os efeitos dessas ações, podem ser analisadas a partir desse quadro.

O primeiro passo para entender como a EI pode auxiliar nessa análise é a exposição de suas considerações sobre ordem propriamente dita. Esse ponto é normalmente negligenciado pela literatura, mas é essencial para diferenciar a análise e seus métodos.

A linha considera que a ausência de um ente governamental em nível mundial condiciona que o relacionamento interestatal seja dado num ambiente anárquico. A grande pergunta da EI e, mais especificamente, de Hedley Bull, contudo, é como,

49 Deve-se notar que para a EI uma instituição internacional não se refere a uma organização em si, mas sim a um conjunto de valores, regras e práticas. Isso será melhor explicado abaixo.

apesar dessa característica que torna única a análise internacional⁵⁰, há ordem no sistema. A sua resposta é que os princípios para a existência dela são encontrados na própria forma do relacionamento e não na condição de anarquia em si. Essa consideração é baseada na famosa descrição do autor dos traços que garantem a coexistência numa sociedade particular, explicitada no excerto abaixo:

Estados soberanos reconhecem regras que governam seu comportamento; e de fato tais regras (quer você queira chamá-las de leis ou não) – as regras presentes em todas as sociedades, inclusive naquelas compostas por indivíduos – aparecem na sociedade internacional. Acredito que em todas as sociedades três regras são reconhecidas: (1) o princípio da verdade, o princípio de que promessas deverão ser cumpridas, o princípio de *pacta sunt servanda* nas relações internacionais; (2) a regra sobre a vida – de que não deve haver um direito indiscriminado de se tirar a vida; (3) a regra sobre propriedade. Essas três regras, ou princípios, da verdade, da vida e da propriedade estão presentes em todas as sociedades e não seria possível haver qualquer tipo de vida social se não fossem reconhecidas. Isso não significa que elas sejam leis naturais, exceto no sentido de que sejam leis derivadas da natureza da sociedade internacional. Todas essas regras estão presentes na sociedade internacional, ainda que sejam violadas. Em todas as sociedades elas são violadas, mas existe respeito por elas. Sem elas, não poderia haver qualquer interação internacional regular e previsível (BULL, 1961 *apud* BULL, 2000, p. 78, tradução nossa).

Dados a universalidade e o aparente naturalismo dessa concepção de sociedade, talvez esta seja uma das únicas analogias que o autor traça entre o modo como o relacionamento doméstico ou individual e o internacional se dão.

De forma resumida, os desdobramentos disso para a análise interestatal é que os Estados se relacionam e coexistem a partir de três princípios que, traduzidos para o plano internacional, seriam os seguintes: cumprimento dos tratados, soberania e não-intervenção (BULL, 2002). Via de regra, essas garantias são importantes para que os atores se relacionem com previsibilidade, com autonomia (ou agência) e com a expectativa de que não serão destruídos no processo. Só assim é que podemos falar na existência de uma sociedade internacional, que, e esse é o seu traço mais importante, é construída e mantida *pela ação e pelo interesse comum e compartilhado* de seus membros (BULL, 2002). Esse ponto é importante porque possibilita a diferenciação entre comportamentos revisionistas e conservadores no sistema.

Antes de tratar dessa questão, contudo, é necessário lidar com outra que é essencial na diferenciação da EI da maior parte das linhas de Relações Internacionais. O respeito a esses princípios ordenadores significa, como Bull deixa claro acima, que a existência de normas e regras de conduta influenciam o comportamento dos Estados. É importante notar que esses conceitos, apesar de guardarem semelhanças, são vistos de uma forma diferente por essa abordagem com relação às linhas mais ligadas ao construtivismo e ao institucionalismo liberal. A EI não se preocupa necessariamente com a forma como as normas são criadas e internalizadas pelos atores, mas sim com

50 Sobre a especificidade do internacional frente ao doméstico, cf. BULL (2000).

o seu papel moral e ético na construção de um relacionamento ordenado e ao mesmo tempo justo entre os membros da sociedade internacional.

Apesar de muitas vezes o discurso dos agentes envolvidos ser importante para avaliar o seu nível de (ou ímpeto de) conformidade com as instituições da sociedade internacional, sua análise é feita com o intuito de se realizar um debate político e muitas vezes filosófico sobre o tema. Pode-se considerar que esse ponto leva à necessidade de recuperação da forma como se deu o relacionamento interestatal para assim não só avaliá-lo, mas também julgar suas consequências a partir de determinado padrão normativo⁵¹.

Isso remete ao outro lado dessa discussão, o que se refere às diferentes concepções de justiça no sistema. Hedley Bull (2002) considera que a justiça é um valor em essência subjetivo, o que significa que há diferentes interpretações dos princípios ordenadores que fazem parte da natureza da sociedade internacional. Isso também denota que o autor e a EI de maneira geral não necessariamente supõem um padrão normativo superior ou mais avançado e igualitário elaborado pelos pensadores, mas sim que a própria sociedade internacional como a conhecemos deve ser estudada com base nos próprios padrões que a definem⁵². De maneira geral, a interpretação dos princípios ordenadores gera conjuntos de valores e padrões de conduta através dos quais os Estados legitimam e realizam suas ações. A esses a EI dá o nome de instituições primárias. A partir do estudo do surgimento e da evolução dessas é que podemos analisar o grau de ordem e o tipo de consideração sobre justiça que estão presentes no relacionamento interestatal em determinado momento na história (BUZAN, 2014). Isso, por sua vez, tem desdobramentos metodológicos claros com relação à importância da reconstituição histórica na análise, tanto do relacionamento entre os atores quanto no tipo de pensamento político pelo qual este se guia.

O passo seguinte a essas constatações epistemológicas é explicar como o arca-bouço teórico da EI pode nos ajudar a entender posições conservadoras e revisionistas dentro da sociedade internacional, afinal a questão que envolve essas duas tendências passa diretamente pelo debate entre ordem e justiça. Há dois grupos de pensadores que defendem abordagens distintas sobre a resolução desse impasse. O primeiro defende que a característica essencial de uma sociedade internacional é a garantia da coexistência autônoma de seus membros, o que pressupõe que a diversidade e a heterogeneidade cultural são valores inatos dela. A esses normalmente se dá o nome de *pluralistas* e eles possuem uma visão muito próxima da de ramos do realismo defensivo sobre o sistema internacional, baseada principalmente nas ideias de território e de Estado-nação (BUZAN, 2014). O segundo, por sua vez, argumenta que o entendimento de interesse comum que sustenta a sociedade internacional pode ser estendido para a consideração de que os valores e interesses dos Estados convergem na construção de uma estrutura social cada vez mais baseada numa ideia geral de igualdade, ou seja, de justiça. Os que seguem tal linha são chamados de *solidaristas*.

51 Sobre a diferença entre a forma que a EI e as linhas construtivistas pensam as normas e seus possíveis pontos de contato e complementaridade, cf. REUS-SMIT (2009).

52 Esse ponto é altamente questionável e envolve a crítica ao chamado *padrão civilizatório* dentro da EI, mas esse não é o espaço para realizá-la.

e sua análise é baseada num entendimento cosmopolita de sociedade global, o que os aproxima de linhas como o liberalismo e o construtivismo (BUZAN, 2014).

O que é importante notar nessa distinção é que o segundo grupo possui uma ideia muito mais ambiciosa e potencialmente homogeneizante de sociedade internacional. Boa parte dos seus defensores compartilham das ideias dos autores clássicos que Martin Wight caracterizou como pertencentes ao ramo “revolucionista” do pensamento político⁵³. É esse ponto que nos interessa aqui. Concepções *pluralistas* e *solidaristas* não são incompatíveis, muito pelo contrário, elas são essenciais na operação de todas as instituições, mas atores que corroboram com visões radicais das duas normalmente são fontes de instabilidade no sistema.

No caso que se pretende analisar aqui tal ideia é importante. Não é possível entender a política internacional russa por si só, pois em muitos aspectos ela se desdobra como um processo de resistência e de reação aos grandes poderes ocidentais, EUA e a UE (mais especificamente, Alemanha, França e Inglaterra)⁵⁴. O fundamento desta última é a expansão de um padrão normativo que se liga diretamente à construção do que poderíamos chamar de regime de segurança euroatlântico, cujo principal órgão mantenedor é a OTAN. A defesa e expansão de valores como a democracia e as liberdades dos mercados e individual, nesse sentido, seriam os imperativos normativos da política internacional desses países desde o início da Guerra Fria. O ponto mais importante a se considerar com relação a isso é que essas normas de conduta, através de uma ideia distorcida de Paz Democrática, entram em consonância com as preocupações estruturais desses países.

De forma resumida, partindo da ideia de que democracias não entram em conflito, assume-se que um sistema mais seguro seria aquele no qual todos os seus componentes se organizassem pelo regime. Richard Sakwa (2017) descreve esse tipo de relacionamento como *interdemocrático*. O outro lado do argumento defende que, se tal premissa é verdadeira, a derrubada de ditaduras, mesmo que realizada através de intervenções e à revelia da soberania dos Estados, para a implantação de regimes democráticos geraria um sistema com um nível de segurança mais elevado, no qual, teoricamente, praticamente inexistiriam conflitos entre seus membros. Esse tipo de política Sakwa (2017) chama de *transdemocrática*. O pano de fundo para esse direcionamento normativo que pressupõe uma visão particular de ordem internacional é a própria ideia de que o bloco ocidental “venceu” o conflito iniciado em 1945, ou seja, que seu modelo de organização social e concepção de indivíduo mostraram-se mais evoluídos e eficientes. Tal concepção perpassa o pensamento de autores como Francis Fukuyama. No desfecho do conflito ele publicou a obra intitulada “*The End of History and the Last Man*” (1992), que, partindo da ideia de que o padrão civilizatório e organizacional mais elevado havia sido atingido com a vitória do bloco capitalista, se tornou um dos marcos do pensamento político estadunidense.

É possível fazer duas observações importantes sobre o tipo de política descrita acima. Primeiro, com relação à história do pensamento político, ela representa uma

53 Sobre as três tradições do pensamento clássico que baseiam as Relações Internacionais, cf. WIGHT (1987).

54 Sobre o caráter reativo da política externa russa, cf. TSYGANKOV (2019).

corrupção do próprio princípio kantiano de Paz Democrática (SAKWA, 2017). Em nenhum momento em sua obra Kant defende a intervenção em assuntos internos de outros Estados para que se instaure regimes democráticos, ação que seria alheia ao direito de autodeterminação dos povos⁵⁵. A segunda é que o fim da Guerra Fria, ao invés de uma ruptura com o modelo, significou sua continuidade, justamente devido ao fortalecimento desses pressupostos totalizantes. Tal pensamento foi a base da política de contenção da União Soviética, tanto com desdobramentos normativos quanto estruturais⁵⁶.

Via de regra, o que vemos se desenrolar hoje em dia com a expansão da OTAN e da UE é a extensão de uma lógica securitizadora exclusivista de manutenção e eventual expansão do bloco de influência ocidental. Esse ponto, por sua vez, tem dois desdobramentos práticos: primeiro, a tomada de tal posição faz com que os países do eixo euroatlântico, em seu esforço homogeneizador, possam ser caracterizados como *revisionistas* na medida em que almejam uma alteração profunda na sociedade internacional à revelia do respeito às práticas institucionais e de seus princípios ordenadores, como a não-intervenção e a soberania; segundo, a transposição de tal lógica para o período pós-Guerra Fria cria um impasse estratégico que mina qualquer possibilidade de transformação estrutural construída em conjunto com a Rússia (SAKWA, 2017).

A posição exclusivista e revisionista dos países a oeste faz com que a Rússia observe o funcionamento do sistema no seu entorno a partir de uma lógica de construção de zonas de contenção e de defesa de interesses vitais. Para a EI esse tipo de comportamento, baseado num dilema de segurança, não é necessariamente esperado como fruto do próprio funcionamento do sistema internacional, mas sim socialmente construído na medida em que se exclui a possibilidade de transformações que não sejam feitas numa base hierárquica, na qual a inserção da Rússia seria como poder de segundo escalão, o que vai na contramão de seus interesses historicamente construídos.

A partir deste quadro é possível entender a forma como se desenrolam os processos que moldam o comportamento russo desde a década de 1990. A queda do muro de Berlim e o desmantelamento da URSS tiveram um significado diferente para os dirigentes e os intelectuais russos. Antes de somente uma insuficiência do sistema em competir economicamente com o bloco rival, o que destruiu o sistema soviético foi o ímpeto desses dirigentes, como Gorbachev, de transformar e de superar a lógica de enfrentamento e de contenção típicas do relacionamento entre os blocos durante a Guerra Fria (SAKWA, 2017). Estas foram pensadas, ademais, como maneiras de se manter a posição do país como grande poder, ou seja, como um participante do grupo de Estados que tem entre uma de suas funções a manutenção da ordem internacional.

Pode-se argumentar que a defesa de tal papel tem raízes históricas profundas na mentalidade e no pensamento político russos. O primeiro fato que denota isso é a marca deixada pelo esforço de estadistas como Pedro, o Grande, de “ocidentalizar”

55 Seu texto clássico sobre o tema é “*Perpetual Peace: A philosophical sketch*” (1970), publicado originalmente em 1795.

56 Sobre a lógica totalizante de contenção à URSS durante a Guerra Fria, cf. o famoso telegrama de Kennan em LUARD (2016).

o país pela importação do modelo de sociedade de seus vizinhos a oeste. O segundo, mais pragmático, é a participação da Rússia em praticamente todos os grandes eventos concernentes à manutenção da sociedade internacional europeia, desde o seu surgimento até a sua expansão⁵⁷.

Os dois processos ilustram uma das mais célebres passagens de Martin Wight: “Devemos pressupor que um sistema de estados não existirá sem algum grau de unidade cultural entre seus membros” (WIGHT, 1977, p. 33, tradução nossa). Isso significa que o país eslavo tem uma história não só de pertencimento à sociedade internacional europeia, mas também de manutenção e de construção. Em outras palavras, a centralidade histórica da Rússia na administração desta estrutura social é o que dá respaldo para a defesa dos seus dirigentes e intelectuais de sua posição de direito como grande poder hoje em dia. A questão, nesse sentido, vai além das indagações sobre a sua capacidade material, que a coloca com umas das maiores potências militares globais, principalmente com relação ao seu armamento nuclear, e se concentra nos efeitos desse interesse na política internacional russa. Esse ponto é central no atual impasse estratégico com seus pares ocidentais.

A Rússia precisa reafirmar constantemente suas pretensões de se posicionar enquanto grande poder porque tal papel é negado pelas demais potências devido ao imperativo normativo mencionado acima. Para estas, a sociedade russa é incompatível com o modelo de democracia e de liberdade proposto pelo ocidente. A aceitação do país nesse tipo de sociedade exclusivista seria possível, mas nunca como um membro importante para o seu ordenamento. Essa, porém, é justamente a reivindicação russa⁵⁸. Ora, a forma de garantir sua posição enquanto membro que compartilha as funções definidas pela instituição dos grandes poderes é a defesa constante dos valores e instituições que alicerçam e reproduzem a sociedade internacional, garantindo dessa forma sua reprodução ordenada. Ainda, posicionando-se contrariamente às intervenções que considera injustificadas e a ameaças à soberania nos países no seu entorno, a Rússia cumpre seu interesse de preponderância na segurança regional. Encontrando nesses meios uma forma de se colocar como uma voz ativa no ordenamento mundial, a Rússia se comporta como um ator inherentemente *conservador*, que defende com veemência o respeito ao aspecto pluralista do relacionamento interestatal.

O impasse estratégico com desdobramentos claros nas políticas de segurança regional dos dois eixos teria assim uma conotação normativa, mas que guarda uma relação muito forte com fatores estruturais. Claro, o cercamento a oeste e a sudoeste é importante para se entender o modo de ação adotado pela Rússia, mas o pano de fundo de todo o processo parece ser a disputa entre duas visões diferentes de ordem internacional. Isso pode explicar tanto a atuação do país nas crises da Geórgia e da Ucrânia, mas principalmente na Síria e no seu relacionamento com potências emergentes, como o Brasil e a China⁵⁹.

57 Aqui podemos citar a participação do país tanto no esforço para conter Napoleão quanto nas duas Guerras Mundiais. O papel da URSS durante a Guerra Fria no ordenamento mundial também é claro.

58 Os discursos de Putin na qualidade de presidente e de primeiro ministro, ambos cargos que ocupou, denotam esse ímpeto; cf. SPEECH (2007), PUTIN (2017), SAKWA (2017).

59 Sobre os estudos de caso relacionados, cf. ALLISON (2014), AVERRE; DAVIES (2015), SAKWA (2017).

As menções aos princípios ordenadores e às instituições da sociedade internacional nos discursos de figuras como Putin e nos relatórios de política externa do país, nesse sentido, deveriam ser tratados com cuidado na análise. O pressuposto é o de que elas são sintomáticas da falta de iniciativa para a resolução do dilema de segurança gerado na região e denota a tendência conflitiva cada vez mais acentuada no relacionamento entre os países do eixo euroatlântico e a Rússia. Sem a resolução desse impasse, que na realidade se mostra tanto estrutural quanto normativo, previsões como a aproximação entre Rússia e China, por exemplo, tenderiam a se tornar cada vez mais verdadeiras.

7.3 Considerações finais

A atuação internacional da Rússia ainda é tema de intenso debate político e acadêmico, e continuará sendo nos próximos anos. Ainda que as grandes linhas da política internacional tendam a ser cada vez mais determinadas pelo relacionamento entre EUA e China, a Rússia permanecerá sendo um ator com interesses regionais e capacidade de ação efetiva além de suas fronteiras, com um dos arsenais nucleares mais robustos e avançados do mundo.

Para alguns, a crescente assertividade e maior disposição de usar a força revelam uma Rússia revisionista empenhada em reverter a ordem liberal sedimentada pelo ocaso da Guerra Fria. Para outros, a Rússia nada mais faz do que traçar uma linha que demarca até onde está disposta a tolerar a influência de uma aliança militar hostil e de um bloco econômico concorrente – linha que, supostamente, foi demasiadamente esticada nos últimos 30 anos. As análises apresentadas aqui, ainda que partindo de enquadramentos teóricos distintos e não perfeitamente complementares, corroboram o segundo entendimento. As implicações disso são que a Rússia pode se comportar como uma potência regional satisfeita e até certo ponto cooperativa, mesmo que saudosa da influência e do prestígio que possuía no auge do poderio soviético; mas se os EUA e seus aliados insistirem em novos experimentos para testar a elasticidade da linha demarcada pela Rússia, o resultado pode ser pior do que o *status quo* para todos os envolvidos.

REFERÊNCIAS

- ALLISON, R. Russian ‘deniable’ intervention in Ukraine: how and why Russia broke the rules. **International affairs**, [s.l.], v. 90, n. 6, p. 1255-1297, 2014.
- AMARAEGBU, D. A. Contextualising the Syrian Crisis against Realism and Security: Competition in the 21st Century. **Journal of Social Sciences**, [s.l.], v. 4, n. 2, p. 795-811, 2015. DOI 10.17632/8h5gg8mvjy.1.
- AVERRE, D.; DAVIES, L. Russia, humanitarian intervention and the Responsibility to Protect: the case of Syria. **International Affairs**, [s.l.], v. 91, n. 4, p. 813-834, 2015.
- BEOM-SHIK, S. Russia’s Perspectives on International Politics: A Comparison of Liberalist, Realist and Geopolitical Paradigms. **Acta Slavica Iaponica**, [s.l.], v. 26, p. 1-24, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2BtzVWo>. Acesso em: 5 mar. 2019.
- BERTONHA, J. F. Geórgia e Rússia: conflito no Cáucaso ou entre Oriente e Ocidente?. **Meridiano** 47, [s.l.], n. 99, p. 3-5, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3dwOwOj>. Acesso em: 5 dez. 2018.
- BOCK, A. M.; HENNENBERG, I.; PLANK, F. “If you compress the spring, it will snap back hard”: The Ukrainian crisis and the balance of threat theory. **International jornal**, [s.l.], v. 0, n. 0, p. 1-9, 2014. DOI 10.1177/0020702014562593.
- BULL, H. **A sociedade anárquica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- BULL, H. **Hedley Bull on international society**. Springer, 2000.
- BUZAN, B. **An introduction to the English school of international relations**: The societal approach. [s.l.]: John Wiley & Sons, 2014.
- CASTLE, D. Can Neorealism Explain the Ukraine Crisis?. **Academia**, 2015. Manuscrito. Disponível em: <https://bit.ly/2YU5f8V>. Acesso em: 8 maio 2019.
- COSTA, W. M. O reerguimento da Rússia, os EUA/OTAN e a crise da Ucrânia: a Geopolítica da nova Ordem Mundial. **Confins**, [s.l.], v. 25, n. 25, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3hYVcrY>. Acesso em: 5 abr. 2019.
- DIAS, V. A. As dimensões interna e internacional da crise na Ucrânia. **Relações Internacionais**, [s.l.], n. 45, p. 45-55, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2YxdJUk>. Acesso em: 2 abr. 2019.

DINIZ, E. **Política Internacional**: guia de estudos das abordagens realistas. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2007.

EFE. Discurso de Putin em Munique foi o acontecimento do ano, afirma Governo russo. **G1**, 2007. Disponível em: <https://glo.bo/3eDVa6B>. Acesso em: 19 maio 2017.

FUKUYAMA, F. **O Fim da História e o Último Homem**. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1992.

FUKUYAMA, F. **The end of history and the last man**. [s.l.]: Simon and Schuster, 2006.

GÖTZ, E. Neorealism and Russia's Ukraine policy, 1991–present. **Contemporary Politics**, [s.l.], v. 22, n. 3, p. 301-323, 2016. DOI 10.1080/13569775.2016.1201312. Disponível em: <https://bit.ly/37Pu0qW>. Acesso em: 4 abr. 2019.

IIFMCG. Report. **Mpil**, 2009b. 2 v. Disponível em: <https://bit.ly/2VfJRKI>. Acesso em: 26 abr. 2019.

JENSEN, D. **The Russian Military Intervention in Ukraine**: A Theoretical Discussion on the Ukrainian Crisis. 2018. Dissertação (Mestrado em Estudos Europeus) – Aalborg University, [s.l.], 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2AVBeO3>. Acesso em: 8 maio 2019.

KANT, I. **Perpetual peace**: A philosophical sketch. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

KEOHANE, R.; MARTIN, L. The Promise of Institutional Theory. **International Security**, [s.l.], v. 20, n. 1, p. 39-51, 1995.

LABS, E. J. Beyond victory: Offensive realism and the expansion of war aims. **Security Studies**, [s.l.], v. 6, n. 4, p. 1-49, 1997. DOI 10.1080/09636419708429321.

MEARSHEIMER, J. Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War. **International Security**, [s.l.], v. 15, n. 1, p. 3-54, 1990.

MEARSHEIMER, J. J. Getting Ukraine Wrong, **International New York Times**, 2014a. Disponível em: <https://nyti.ms/3hPDJSA>. Acesso em: 25 ago. 2018.

MEARSHEIMER, J. J. Structural Realism. In: DUNNE, T.; KURKI, M.; SMITH, S. (ed.). **International Relations Theories**: Discipline and Diversity. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 71-88.

MEARSHEIMER, J. J. The False Promise of International Institutions. **International Security**, [s.l.], v. 19, n. 3, p. 5-49, 1994. DOI 10.2307/2539078.

MEARSHEIMER, J. J. **The Tragedy of Great Power Politics**. Nova Iorque: Norton, 2001.

MEARSHEIMER, J. J. Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault. **Foreign Affairs**, [s.l.], v. 93, n. 5, p. 1-12, 2014b.

MENDES, F. P. **Lakatos, o Realismo Ofensivo e o Programa de Pesquisa Científico do Realismo Estrutural**. 2012. 183 f. Tese (Doutorado) –Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://bit.ly/2rt9M0X>. Acesso em: 10 maio 2017.

MORGADO, N. A. P. V. C. **A política externa da Rússia e as suas implicações na rivalidade geopolítica com os EUA: o caso da Síria**. 2018. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais: Estudos da Paz, Segurança e Desenvolvimento) – Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, 2018. 140 p.

PAKPARVAR, M. Russia-Ukraine Conflict from A Neorealist Perspective. **Medium**, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2V5pdfJ>. Acesso em: 15 maio 2019.

PICOLLI, L. **Europa enquanto condicionante da política externa e de segurança da Rússia: o papel da defesa antimíssil**. (2012). Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

PUTIN, V. **As entrevistas de Putin**. [Entrevista concedida a] Oliver Stone. Rio de Janeiro: Bestseller, 2017.

REUS-SMIT, C. Constructivism and the English school. In: NAVARI, C. (ed.). **Theorising International Society**. London: Palgrave Macmillan, 2009. p. 58-77.

RUSSEL, M. Russia in the Middle East From sidelines to centre stage. **European Parliamentary Research Service**, [s.l.], 2018.

RUSSET, B. **Grasping the Democratic Peace**: Principles for a Post-Cold War World. New Jersey: Princeton University Press, 1993.

RUSSIAN FEDERATION. The Military Doctrine of the Russian Federation. **Russemby**, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3dkTPAc>. Acesso em: 27 ago. 2018.

SAKWA, R. **Russia against the rest**: The post-cold war crisis of world order. [s.l.]: Cambridge University Press, 2017.

SCHWELLER, R. L. The Progressiveness of Neoclassical Realism. In: ELMAN, C.; ELMAN, M. F. (ed.). **Progress in International Relations Theory**: Appraising the Field. Cambridge: MIT Press, 2003. p. 311-348.

SNYDER, J. **Myths of Empire**: Domestic Politics and International Ambition. [s.l.]: Cornell University Press, 1991.

TEIXEIRA JUNIOR, A. W. M. Postura Estratégica da Rússia e Uso da Força no Século XXI **Análise Estratégica**, [s.l.], v. 10, n. 4, p. 5-20, 2018.

TRENIN, D. The New Cold War Is Boiling Over in Syria. **Foreign Policy**, [s.l.], 2018.

TSYGANKOV, A. P. **Russia's foreign policy**: change and continuity in national identity. [s.l.]: Rowman & Littlefield, 2019.

WALT, S. Alliance Formation and the Balance of World Power. **International security**, [s.l.], v. 9, n. 4, p. 3-43, 1985. Disponível em: <https://bit.ly/2YPksIo>. Acesso em: 2 maio 2019.

WALT, S. No contest. **Foreign Policy**, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3enmJ3U>. Acesso em: 15 maio 2019.

WALTZ, K. N. Structural Realism After the Cold War. **International Security**, [s.l.], v. 25, n. 1, p. 5-41, 2000a.

WALTZ, K. NATO expansion: A realist's view. **Contemporary Security Policy**, [s.l.] v. 21, n. 2, p. 23-38, 2000b. DOI 10.1080/13523260008404253.

WALTZ, K. **Theory of International Politics**. Nova York: McGraw-Hill, 1979.

WENDT, A. Anarchy is What States Make of it: the Social Construction of Power Politics. **International Organization**, [s.l.], v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

WIGHT, M. An anatomy of international thought. **Review of International Studies**, [s.l.], v. 13, n. 3, p. 221-227, 1987.

WIGHT, M. **Systems of states**. [s.l.]: Leicester Univ Pr, 1977.

CAPÍTULO 8

O ENGAJAMENTO DE CIDADES NA CONSTRUÇÃO DA PAZ: caminhos entre o global e o local

*Julia Facchini
Aureo Toledo*

Tratar da atuação internacional de cidades traz a globalização como um movimento importante para a compreensão dessa nova tendência. Embora a globalização não possa ser abreviada em um conceito único e amplamente aceito diante das divergências teóricas acerca das suas origens e impactos, entende-se aqui como um processo de intensificação da integração global que se iniciou no âmbito econômico e transbordou-se em dimensões políticas, sociais e culturais a partir da década de 1980 (MARIANO, 2007). Esse aprofundamento das relações globais associado à transnacionalização econômica, financeira e tecnológica implica no aumento da interdependência entre os Estados a partir da necessidade de se estabelecer mecanismos de solução conjunta para problemas que demandam respostas que transcendem as fronteiras nacionais. Nesse sentido, a sincronia entre o doméstico e o internacional proporciona novos espaços de ação global para as localidades que, até então, possuíam engajamento tímido em atividades dessa natureza.

O conceito de paradiplomacia surge para categorizar as ações estabelecidas por agentes subnacionais em circunstâncias internacionais, levando em consideração as determinações do governo central (HAY, 2013; PRADO, 2009). De acordo com Prado (2009), a coexistência entre a atuação local e global pode ser entendida sob duas vertentes: a primeira delas argumenta que os agentes subnacionais passam a atuar internacionalmente como uma forma de adaptação às demandas internacionais contemporâneas, enquanto a segunda vertente discute o reflexo das ações locais sobre o contexto externo. Em ambas as abordagens, a relação mútua entre local e internacional é evidente e significativa.

No que se refere aos Estudos para a Paz, o local e sua relação com o internacional também se constituem como objetos de grande importância, especialmente ao considerar que, por mais que intervenções internacionais sejam muitas vezes vistas como os principais meios para a paz, as raízes dos conflitos estão geralmente vinculadas a localidades específicas. Dessa forma, agendas locais podem ser a origem de conflitos que, por vezes, tomam proporções nacionais. A própria violência urbana, que se desenrola em inúmeras manifestações, é uma das principais causas da sensação de medo e insegurança experimentada por mais da metade da população mundial (MOSER, 2004; ONU NEWS, 2019).

Nesse sentido, o movimento intelectual e político comumente designado como *Virada Local* traz contribuições relevantes para a compreensão de como o local opera em processos de *peacebuilding*⁶⁰, sugerindo que agentes locais devam ser inseridos e engajados na construção da paz em suas localidades a partir do entendimento de que a governança local, quando bem desenvolvida, torna-se um elemento fundamental na restauração da coesão social em contextos nos quais há algum grau de clivagem entre a população. Em consonância com essa concepção, nota-se que as instituições internacionais, especialmente aquelas que se envolvem em processos de paz, vêm incorporando práticas que visam agregar movimentos e práticas locais aos instrumentos de manutenção e construção da paz (LEONARDSSON; RUDD, 2015; PAFFENHOLZ, 2015).

À luz de ambos os debates, a proposta desse capítulo é iniciar um movimento para que possamos analisar os esforços promovidos por cidades no que se refere a assuntos relacionados à paz, buscando compreender as motivações dos governos subnacionais que levam a essa atuação e os instrumentos por meio dos quais operam. Com tal objetivo em mente, porém tendo-se conhecimento de que os desdobramentos de tal discussão dependem tanto de construção conceitual e pesquisa empírica, optamos por circunscrever este trabalho à primeira dimensão citada.

Logo, pretendemos discutir teoricamente a atuação de cidades combinando a literatura da *Virada Local* e da *paradiplomacia* com o intuito de construirmos o arcabouço analítico que futuramente irá informar a pesquisa empírica. Cientes da necessidade de aprofundarmos a investigação das possibilidades de construção de paz em aglomerações urbanas, cremos que apresentar e construir as pontes para que esse diálogo acadêmico se desenvolva é uma empreitada nada desprezível. A associação da *paradiplomacia* com a paz mostra-se pertinente a partir da noção de que as localidades são as principais condecoradoras de sua própria conjuntura e de suas próprias dinâmicas sociais, tendo potencial para construir projetos e movimentos legítimos em prol das suas necessidades específicas. Pela perspectiva trazida por Lederach (1997, 2005), as cidades possuem grande potencial para a resolução e transformação de conflitos, uma vez que sua estrutura, organização e reconhecimento social permitem a aproximação entre as instâncias superiores e os líderes de base. Em última instância, a possibilidade do diálogo oferecida pelo aparato urbano pode ser um agente fundamental na reconstrução do tecido social local.

Inobstante o foco conceitual do trabalho, apresentamos o modelo de redes de cidades, visto que são instrumentos relevantes pelos quais a *paradiplomacia* vem atuando em termos de paz. Ao analisarmos organizações como a *Sister Cities International* ou a *International Cities of Peace*, observamos que estas surgem como

60 Com base na publicação conhecida como *Doutrina Capstone* (DPKO, 2008), as atividades das Nações Unidas com vistas à resolução de conflitos podem ser divididas em cinco tipos: *conflict prevention*, que consiste no uso das práticas diplomáticas na contenção de tensões inter e/ou intraestatais antes que estas culminem em violência aberta; *peacemaking*, que propõe medidas para findar o conflito direto; *peacekeeping*, que visa manter a paz após acordado entre as partes; *peace-enforcement*, que traz a coerção como instrumento para findar o conflito e, por fim, as atividades de *peacebuilding*, que se concentram no fortalecimento das capacidades nacionais visando o estabelecimento da paz e desenvolvimento sustentáveis.

propostas de intersecção entre as reivindicações da população local e as aspirações das cidades em engajarem-se internacionalmente, de modo a construir uma teia de contatos que possa estimular a troca de ideias e conhecimentos em termos da reconciliação e da reconstrução em todos os seus sentidos. Podemos considerar que a atuação das redes de cidades, ainda que não engajadas em atividades específicas de resolução de conflitos, podem ser importantes vetores da cultura de paz no âmbito local – termo que, fortemente assentado na comunidade internacional, indica a rejeição da violência como caminho para a solução de controvérsias, optando por um caminho que privilegie o diálogo, a cooperação e a justiça nas decisões políticas e nas relações sociais.

8.1 A Virada Local

Considerar o local em discussões sobre a construção da paz não é um fenômeno recente. De acordo com Leonardsson e Rudd (2015), há pelo menos duas décadas esse movimento vem ocorrendo por meio da inserção de entes locais em processos de resolução de conflitos. Parte da literatura dos Estudos para a Paz incorporou essas discussões e buscou analisar os projetos de *peacebuilding* levando em conta o fracasso de programas centralizados, trazendo novas ideias como as de governança e apropriação local. Esse novo caminho nos entendimentos da paz é chamado de Virada Local (LEONARDSSON; RUDD, 2015).

A Virada Local divide-se em duas dimensões centrais. A primeira delas refere-se à incorporação do local na construção da paz enquanto um meio para que esta seja feita de forma eficaz, considerando os governos subnacionais e as capacidades locais. A segunda dimensão, por outro lado, trata do local como um meio de expressão das “vozes de baixo”, enfatizando o papel da agência dessa população como um caminho para a emancipação (LEONARDSSON; RUDD, 2015). Neste trabalho, nos interessa a primeira delas e particularmente sobre essa dimensão, Leonardsson e Rudd (2015) complementam:

Em vários estudos, o que se defende é que a descentralização cuidadosamente planejada e bem administrada pode ajudar a alcançar a estabilidade e a paz por meio do aumento da legitimidade, da responsabilidade, da inclusão a participação, do estabelecimento de arenas subnacionais estáveis para interação e negociação “cidadão-estado”, mas apenas onde o nível subnacional tenha meios e autonomia suficientes para controlar os recursos. Além de um bom desenho de descentralização, a relação entre os líderes locais e centrais, bem como ter uma liderança que permita e promova iniciativas de paz, é de importância crucial (LEONARDSSON; RUDD, 2015, p. 828, tradução nossa).

Enxergar o local como um agente capaz de promover transformações a longo prazo implica em compreender a paz como um objetivo que deve ser fundamentado sobre tradições culturais e práticas cotidianas locais. Como consequência, os atores locais passam a ser reconhecidos como possíveis agentes de paz por serem os

componentes centrais da *citizen-based peace making* – pacificação baseada no cidadão, em tradução livre. As comunidades, por sua vez, são vistas como portadoras de potencialidades que incrementariam o estabelecimento da paz. A atuação *top-down* internacional deve se concentrar no desenvolvimento de “pacificadores locais” e jamais devem transpor sua posição de facilitação no desenvolvimento do projeto local (LEONARDSSON; RUDD, 2015).

A partir do reconhecimento de que instituições e governanças locais importam, o local passa a ser cada vez mais incorporado nos direcionamentos da segurança internacional. De acordo com Leonardsson e Rudd (2015), a governança local passa a ser entendida como um meio de acesso ao governo por parte da população e, nesse sentido, a atuação do *peacebuilding* das Nações Unidas vem investindo no diálogo com esses governantes. O ganho em estabelecer esse canal de comunicação é captar as reivindicações locais e construir pontes entre o local e o nacional. Entretanto, para além da relação entre os níveis, é importante tratar das relações dentro da própria localidade quando tratamos de governança local.

Por essas relações, entende-se a interlocução entre governantes locais e as demandas da sociedade civil. Klem e Frerks (2008 apud LEONARDSSON; RUDD, 2015) afirmam que apoiar governos locais fortalece seu papel enquanto mediadores entre o Estado e os cidadãos, o que é significativo ao considerarmos as atribuições que esses governos possuem, como representar, proteger e proporcionar condições para a reconciliação de sua população. De acordo com Bush (2004), governos locais efetivos são aqueles que cumprem determinados critérios, como: construir uma liderança legítima, ter capacidade de influenciar o cotidiano dos cidadãos oferecendo serviços eficaz, manter relacionamentos próximos com comunidades e organizações comunitárias, garantir uma governança participativa e transparente e, por fim, estabelecer um ponto focal para facilitação e coordenação da prestação de serviços e da tomada de decisões. O autor salienta que os seguir implica em contribuições significantes para a resolução de conflitos (BUSH, 2004).

Lederach (1997) traz uma estrutura analítica que permite entender a construção local da paz de forma sistematizada. O autor entende que os promotores da paz devem compreender os diversos fatores da realidade local que sustentam o conflito, para então elaborarem mecanismos específicos de transformação do conflito a partir deles. Lederach utiliza a expressão *transformação de conflitos* ao invés de tratar da resolução de conflitos justamente porque os caminhos para a paz necessariamente passam pelo aprofundamento e transformação das dinâmicas que causam os conflitos persistentes. De acordo com Toledo e Facchini (2017), a transformação de conflitos procura:

[...]enxergar os fluxos de conflitos sociais como oportunidades a longo prazo para criar processos de mudanças construtivos que reduzam a violência, aumentem a justiça nas interações e na estrutura social como um todo e que respondam aos problemas cotidianos dos relacionamentos humanos (TOLEDO; FACCHINI, 2017, p. 157).

O diálogo de Lederach com as teorias de negociação transcende a mera supressão do conflito. O emprego de esforços para a paz se dá também no curto, médio e

longo prazos, e não apenas tem como objetivo conter episódios que possam perpetuar a violência, como também transformar as dinâmicas relacionais violentas em colaborativas e empáticas. Assim, o autor defende que aquele que atuar em prol da paz deve ser pautado por técnicas e conhecimentos conciliatórios e, principalmente, por um profundo conhecimento acerca da cultura local.

As críticas a essa abordagem se voltam a possíveis deficiências administrativas e dificuldades na captação de recursos por parte dos atores subnacionais engajados no *peacebuilding*. Além disso, algumas críticas destacam que a descentralização dá espaço à corrupção e ao nepotismo, bem como fomenta tensões entre tomadores de decisão locais e nacionais. Por isso, a instrumentalização do local para a paz nem sempre é vista como um recurso com potencial real de transformação social.

Em relação às críticas à postura internacional diante da construção local da paz, acadêmicos como David Chandler (2008) atestam que o apoio internacional ao local pode ser motivado não por reconhecer sua importância, mas pelo desinteresse dos políticos ocidentais em envolverem-se nesse tipo de projeto. Esse desinteresse seria justificado porque, por serem projetos de longo prazo, demandam mais recursos humanos e financeiros. Além disso, os resultados e responsabilidades finais seriam atribuídos exclusivamente aos condutores locais (LEONARDSSON; RUDD, 2015).

A Virada Local nos Estudos para a Paz compreende uma gama de contribuições muito variada e capaz de agregar diversos entendimentos acerca do papel do local na construção da paz. Logo, o recorte aqui apresentado centrou-se sobretudo nas obras que, acreditamos, dialogam diretamente com o tema sob análise. Nesse sentido, a próxima seção apresenta os contornos gerais da discussão sobre paradiplomacia e a ela adiciona os elementos que reputamos necessários para apresentarmos o arcabouço analítico proposto.

8.2 A inserção internacional de cidades e o engajamento para com a paz

Como já introduzido, a década de 1980 foi pautada por processos de mudanças a nível sistêmico, visto que a ordem bipolar caminhava para seu fim e os mercados e economias nacionais integravam-se rapidamente, as quais são denominadas genericamente como globalização.

A perspectiva transformacionalista da globalização⁶¹ aponta que essas alterações profundas nas relações políticas, econômicas, sociais e institucionais transbordaram para todas as instâncias e exigiram que atores subnacionais fossem inseridos na nova agenda internacional diante da incapacidade dos governos centrais de absorverem, isoladamente, todas as reivindicações levantadas no âmbito internacional. É importante salientar que atores subnacionais também contribuíram na construção dessa realidade que se formava a partir do estabelecimento de arranjos próprios para a

61 A perspectiva transformacionalista comprehende a globalização enquanto um processo que ressignifica as relações de dominância e dependência no sistema internacional diante da emergência de novos atores que o integram. Para os autores dessa corrente, o espaço local e o internacional estabelecem uma relação de interdependência que engloba setores subnacionais e não governamentais da sociedade, tendo seu objeto de análise ampliado quando comparada às outras abordagens (BURTON, 2014; PRADO, 2009).

internacionalização. Nesse sentido, o local não apenas incorpora o global: ele se torna o global. É nesse contexto que a paradiplomacia surge como uma nova proposta de integração globalizada (FRIEDMAN, 2014; SANTOS, 2017).

A ideia de *paradiplomacia*, neologismo derivado de “diplomacia paralela”, surge nos debates acadêmicos com o propósito de esclarecer e assimilar as atividades internacionais regulares de agentes subnacionais, precisamente estados e unidades federativas. Atribui-se o termo a Ivo Duchacek e Panayotis Soldatos (1990), que o cunharam na obra *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Nela, Soldatos (1990) ressalta que a atuação internacional de entes subnacionais não é um movimento essencialmente recente, visto que estes desempenham atividades voltadas ao internacional em ocasiões específicas desde os tempos da Antiguidade. Todavia, essa atuação pode ser considerada como um fenômeno novo diante das mudanças que permearam a relação entre o local e o global nas últimas três décadas.

No final da década de 1980, a quantidade de atores subnacionais desenvolvendo formas de política externa já era substancialmente maior, bem como seu grau de autonomia na elaboração e execução de suas propostas voltadas para além das fronteiras domésticas (DUCHACEK, 1990; SOLDATOS, 1990). Logo, Noé Cornago (2004) propõe uma definição ampliada, acrescentando meios e objetivos ao termo:

A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de um governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional (CORNAGO, 2004, p. 251).

De modo a sintetizar as diferentes interpretações do fenômeno, Junqueira (2018) argumenta que “a paradiplomacia corresponde minimamente à inserção internacional de atores subnacionais ou à ação direta internacional por parte dos atores subnacionais que complementam e/ou desafiam as políticas centrais do Estado” (JUNQUEIRA, 2018, p. 43). Prado (2009), por sua vez, utiliza o termo para “definir a ação internacional de atores subnacionais com entes públicos ou privados através do estabelecimento de acordos informais voltados para propósitos de desenvolvimento local, promoção socioeconômica, intercâmbio e cooperação internacional” (PRADO, 2009, p. 55).

Apesar de os primeiros estudos acerca da paradiplomacia englobarem os atores subnacionais em uma definição única, os empreendimentos de atores estaduais ou regionais diferem-se daqueles a nível municipal ou local. Nesse contexto, surgem estudos específicos a respeito da paradiplomacia empreendida pelas cidades⁶². Pluim

62 Cidades são definidas, tradicionalmente, enquanto unidades territorialmente delimitadas que contam com uma sede de administração pública. Zoido et al. (2000, p. 78 apud VASCONCELOS, 2015, p. 21) definem a cidade enquanto um “núcleo de população de certas dimensões e funções especializadas em um território amplo”. Aqui, o conceito adquire um sentido amplo e engloba todo o espaço local no qual inúmeros agentes atuam e compõem dinâmicas próprias (PRADO, 2009).

e Melissen (2007) apresentam a definição “diplomacia de cidades” como as “instituições e processos por meio dos quais as cidades se engajam em relações com atores em um cenário político e internacional com o objetivo de representarem-se e representarem seus interesses uns para com os outros” (PLUIJM; MELISSEN, 2007, p. 11, tradução nossa). Pode-se inferir, então, que a paradiplomacia empreendida por cidades corresponde a uma das expressões da descentralização das relações internacionais.

As cidades podem desenvolver ações externas por três principais razões: para servir aos interesses da municipalidade ou da comunidade local, por pressão da população local para que o governo se engaje em alguma atividade específica ou para expressar solidariedade para com outras cidades. Aqui, concentrar-nos em esforços paradiplomáticos de cidades voltados à segurança internacional. As cidades já assumem papéis significativos em debates que perpassam a violência e a paz⁶³, porém, em se tratando de conflitos civis, um dos principais fatores para o engajamento de atores urbanos é o fato de que a população local experiencia o conflito direta e cotidianamente. A proximidade geográfica entre os grupos conflitantes gera interações agressivas que minam quaisquer possibilidades democráticas de tomada de decisão ou ação política conjunta (HALPERIN; SCHWARTZ, 2010). Para além disso, por serem entidades que não detêm aparatos militares oficiais (que são monopólio das Forças Armadas), as cidades tendem a refletir sobre a paz de maneira mais abrangente, pensando em soluções que vão além da contenção da violência direta (PLUIJM; MELISSEN, 2007).

Instrumentos subnacionais para a resolução de conflitos e construção da paz não são frequentemente tratados tanto no campo de estudo da paradiplomacia como no campo da segurança internacional. Noé Cornago (1999) propôs abordar essa relação e aponta que a paradiplomacia pode influenciar na segurança internacional por três maneiras: como um meio de ação para a redução das dimensões transnacionais de conflitos étnicos, como um modo de promover confiança e segurança regional e, por fim, como um caminho para se lidar com possíveis ameaças à segurança (CORNAGO, 1999; PEREIRA, 2006). Para tal, as cidades empreendem ações que podem ser anteriores, durante ou posteriores ao conflito. Dentre essas ações posteriores, o *peacebuilding* emerge enquanto um projeto, pelo menos, passível de ser levado a cabo por agentes subnacionais. Aqui, defendemos que além de passível, é um projeto viável (PLUIJM; MELISSEN, 2007).

Considerar as cidades nesse contexto implica em ampliar os sujeitos promotores de paz e expandir a noção de que o *peacebuilding* deva ser um projeto necessariamente

63 A busca pela paz não é uma ideia essencialmente nova para as cidades. Até mesmo as grandes metrópoles globais, que estão distantes das situações de conflito que os Estudos para a Paz comumente se ocupam, têm na violência urbana um dos seus principais fenômenos de perturbação da vida cotidiana. No contexto urbano, essa modalidade de violência assume a forma de atos incivos e/ou criminosos contra a ordem social. Em última instância, os eventos violentos convertem-se em um sentimento permanente de insegurança, na medida em que os sujeitos os apreciam e interpretam a realidade experimentada. Por sua relevância na vivência do dia-a-dia nas cidades, a violência urbana é uma questão que está constantemente colocada no debate público em forma de opiniões e propostas de políticas na área da segurança pública (LOURENÇO, 2010).

empreendido pelos âmbitos nacional ou internacional. É fundamental que o espaço local, já lido como uma fonte de conflitos, seja visto como uma fonte de paz. Os ganhos de se incluir o local são significativos, visto que esse é o ambiente no qual a população deve se reconciliar para que a paz seja construída de maneira sustentável e duradoura. Bollens (2014) traz uma contribuição importante do que se refere à relação entre cidades e construção da paz:

As cidades são importantes em meio a conflitos nacionalistas e étnicos entre grupos. Muitas das bases imediatas e existenciais do conflito entre grupos frequentemente estão na vida urbana diária e através das divisões étnicas locais e, mais importante, é nesse nível micro que os antagonismos podem ser mais diretamente influenciados pelas intervenções do governo visando a sua melhoria. [...] Debates sobre projetos propostos e discussão do lugar físico proporcionam oportunidades para ancorar e negociar significados dissonantes em uma sociedade pós-conflito; de fato, há poucas oportunidades além dos debates sobre a vida urbana em que esses impulsos antagônicos assumem formas tão concretas que precisam de negociação pragmática (BOLLENS, 2014, p. 375, tradução nossa).

Diante do exposto, concluímos que a paradiplomacia, tradicionalmente, é atribuída como uma forma de ação internacional que tem por propósitos o desenvolvimento local, a promoção econômica e a cooperação internacional. Na prática, as atividades paradiplomáticas são, em grande medida, concentradas em abrir novos mercados, incentivar investimentos externos, estimular o turismo e aproximar-se culturalmente de localidades com elementos identitários semelhantes (PRADO, 2009). Nota-se que nenhuma menção direta às questões de segurança e paz é feita nessa descrição. Isso se deve, em boa medida, à noção de que essa pauta integra exclusivamente as *high politics*, ou seja, como uma matéria fundamental para a sobrevivência do Estado e que deve ser tratada apenas por entidades nacionais especializadas.

8.3 Redes de cidades como instrumentos de promoção da paz

O principal canal pelo qual as cidades envolvem-se internacionalmente em questões de segurança e paz é por meio das redes de cidades. O conceito de redes é adotado por diversas áreas do conhecimento e remete a um conjunto de unidades que estão conectadas por um ou mais objetivos específicos de forma descentralizada, multifacetada e autônoma. Ao aplicarmos o conceito para o objeto deste estudo, tem-se que as redes de cidades consistem em associações voluntárias de cidades em torno de uma agenda comum, buscando proporcionar um ambiente flexível e democrático de modo que o resultado final da interação seja melhor do que se comparado à ação individual dos agentes (ARAÚJO, 2011; PLUIJM; MELISSEN, 2007). Sassen (2001 *apud* PRADO, 2009) afirma que as redes de cidades concentram-se, primariamente, nos aspectos econômicos, mas reconhece que esse tipo de modelo de interação espalha-se para outros domínios, como o social e o cultural.

As redes de cidades podem ser classificadas de acordo com seus objetivos e abrangência. Estas podem ser projetadas com o intuito de incrementar processos de integração regional e, nesse caso, possuem alcance bem definido, restritas geograficamente a partir do projeto inicial de integração. Um dos exemplos mais significativos dessa estrutura são as Eurocidades⁶⁴. Outro modelo de redes são aquelas que possuem um foco temático definido e que, via de regra, são de alcance global. Como exemplo, pode-se citar as redes estabelecidas pelo programa URB-AL⁶⁵. Ainda, tem-se as associações de municípios, que alcançam o maior grau de abrangência, tanto geográfica quanto temática, como a United Cities and Local Government⁶⁶. Apesar da paz, em sentido lato, ser estabelecida como um objetivo relevante por grande parte das redes – especialmente enquanto uma decorrência da cooperação e do desenvolvimento mútuo –, nesse estudo nos interessa aquelas que possuem o objeto como elemento central de sua agenda.

A primeira rede a ser destacada é o movimento Sister Cities International que, em 1956, foi criada com inspirações em iniciativas de *twinning* isoladas entre cidades. A rede surgiu nos Estados Unidos por iniciativa do presidente Dwight D. Eisenhower a fim de fomentar o intercâmbio cultural entre cidades estadunidenses e estrangeiras. A lógica de funcionamento da rede foi fundamentada na criação de parcerias entre cidades de diferentes países com o objetivo de fomentar a paz através do respeito, entendimento e cooperação mútua. Atualmente, o programa visa manter sua missão de construir espaços locais mais pacíficos mediante o incentivo ao intercâmbio de recursos humanos e à execução de projetos voltados a infraestrutura e educação (SISTER CITIES INTERNATIONAL, 2018).

A International Cities of Peace define-se como uma associação dedicada a conectar, promover e encorajar cidades em torno de movimentos de paz. A organização parte do pressuposto de que a paz é mais efetiva quando construída a partir das demandas da comunidade local e tem por missão “conectar, encorajar, documentar e prover recursos e informações para líderes e organizações que trabalham para tornar a paz um valor de consenso por meio do movimento Cities of Peace” (INTERNATIONAL CITIES OF PEACE, 2018a, tradução nossa).

O movimento assume que todas as comunidades têm um legado de paz, porém, com o propósito de esclarecer as bases do que definem uma determinada localidade

64 O projeto Eurocidades foi criado com o objetivo de promover políticas comuns entre duas comunidades, em áreas como a cultura, turismo, educação e outras políticas sociais. O objetivo de tal projeto é incrementar a cooperação territorial para, então, melhorar a qualidade de vida da população envolvida (UE, 2015).

65 O URB-AL é um programa de cooperação descentralizada promovido pela Comissão Europeia voltado à troca de experiências entre comunidades locais – cidades, províncias e regiões – com o objetivo de desenvolver vínculos duradouros entre estas, especialmente no que se refere à formulação de políticas urbanas. O programa divide-se em redes temáticas, nas quais os entes interessados debatem o assunto específico e, posteriormente, estabelecem projetos comuns (RODRIGUES; MATTIOLI, 2016).

66 A United Cities and Local Governments consiste em uma rede global de comunidades locais, incluindo cidades e municipalidades que atua para representar e defender os interesses de governos locais no cenário internacional, atuando em prol da promoção dos seus valores, objetivos e interesses (UCLG, 2018).

enquanto uma Cidade de Paz, a categorização proposta por Peter van den Dungen (2009) é utilizada. Nela, as Cidades de Paz são:

1. Cidades nas quais uma guerra particular foi concluída de forma bem-sucedida (por meio de um acordo de paz). Essas cidades podem ou não declarar-se oficialmente enquanto uma Cidade de Paz, no momento presente ou futuro.
2. Cidades-sedes de instituições internacionais relevantes para a manutenção da paz mundial.
3. Cidades as quais sediam eventos e premiações relevantes em termos de paz.
4. Cidades que, tendo sido destruídas em guerras, usaram essa tragédia para dedicarem-se a essa causa, com foco no posicionamento contrário às armas nucleares, na reconciliação e na tolerância e vivências multiculturais. Essa é a categoria que conta com o maior número de localidades envolvidas.
5. Cidades que buscam redescobrir e ressignificar figuras históricas nascidas e/ou associadas à cidade e que foram de grande importância dentro dessa temática. É válido ressaltar a importância de se estimular o resgate de grandes influências da paz local em contraposição à posição heróica tradicionalmente atribuída a figuras associadas à guerra.
6. Cidades nas quais instituições e/ou conferências de paz foram sediadas.
7. Cidades nas quais importantes instituições para pesquisas e treinamentos de paz foram instaladas – e que não foram significantemente afetadas por conflitos diretos.
8. Cidades que engajaram-se em uma ou mais organização de paz internacional e que exercem um papel relevante dentro desta.
9. Cidades com processos de *peacemaking* ativos, em ambientes etnicamente diversos e polarizados.
10. Cidades cujos nomes são associados a importantes documentos de paz, mas que não se mobilizaram no desenvolvimento de uma autoconsciência e posicionamento enquanto promotoras da paz (INTERNATIONAL CITIES OF PEACE, 2018b).

Algumas das redes de cidades relacionadas à paz voltam-se a pautas específicas. É o caso da Mayors for Peace, que foi composta a partir de 1982 por iniciativa do prefeito de Hiroshima Takeshi Araki durante a II Sessão Especial das Nações Unidas para o Desarmamento. Diante do evento sofrido pela cidade em 1945, Araki propôs um novo programa para promover a solidariedade entre cidades em direção à abolição total de armamentos nucleares. Nesse sentido, as localidades atuariam politicamente em prol do controle do uso beligerante da tecnologia nuclear.

A Mayors for Peace, mediante uma estreita cooperação entre as cidades, esforça-se para conscientizar o público internacional sobre a necessidade de abolir as armas nucleares e contribui para a realização de paz mundial genuína e duradoura, trabalhando para eliminar a fome e a pobreza, ajudando os refugiados a fugir dos conflitos locais, apoiando os direitos humanos, protegendo o ambiente, e

resolvendo os outros problemas que ameaçam a coexistência pacífica dentro da família humana (MAYORS FOR PEACE, 2018, tradução nossa).

Por fim, a *100 Cities for Peace* constitui-se como uma rede de cidades comprometidas com a promoção de alianças com a sociedade civil a fim de “identificar boas práticas, reconhecer suas dimensões sociais e espalhar globalmente seus exemplos” (100 CITIES FOR PEACE, 2018). O objetivo da rede, então, é focado na comunicação e na difusão de conhecimentos e ideias acerca da construção da paz, de modo que os exemplos adquiram um potencial multiplicador e possam ser úteis nos processos de paz em outras localidades.

A primeira etapa desse processo, que consiste na identificação de boas práticas, atua a partir de um observatório global conectado às cidades e a organizações civis que relatam as atividades urbanas nas áreas da administração, educação, meio ambiente, cooperação para o desenvolvimento, saúde, segurança, religião, esportes, cultura, comunicação, empresas e finanças e justiça. A segunda etapa reconhece essas boas práticas e premia aquelas cidades, indivíduos e instituições que promoveram uma cultura de paz através de políticas e programas socialmente orientados. Finalmente, na terceira e última etapa, que busca difundir esses bons exemplos, a *International Network of Media for Peace or Media Peace* trabalha a fim de congregar uma série de canais de televisão e rádio, imprensa e outros meios de comunicação a fim de ampliar espaços de divulgação dessa causa (100 CITIES FOR PEACE, 2018).

As ações e projetos desenvolvidos pelas redes internacionais de cidades condizem com as expressões das Nações Unidas a respeito do tema. O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT) visa promover ambientes coletivos social e ambientalmente sustentáveis, com ênfase aos agrupamentos urbanos. A razão de ser da agência se justifica pelos desafios demográficos, ambientais, sociais, econômicos e espaciais que são colocados de forma cada vez mais incisiva sobre as cidades. Nesse sentido, a Declaração de Quito para Cidades Sustentáveis e Assentamentos Humanos para Todos, também chamada de *New Urban Agenda*, foi estabelecida em 2016, com a participação de governos locais e subnacionais, com o objetivo de traçar diretrizes para as cidades em um cenário futuro no qual se prevê uma vasta expansão urbana – até 2050, a população urbana tende a dobrar, o que coloca a urbanização como uma das maiores tendências transformativas do século XXI (NAÇÕES UNIDAS, 2016).

No documento, a temática da paz é trazida quando os signatários se comprometem a estabelecer espaços urbanos de inclusão e convivência social em contextos de pluralidade e multiculturas. O Artigo 40 da Declaração sintetiza essas prerrogativas:

Comprometemo-nos a abraçar a diversidade nas cidades e nos assentamentos humanos, a fortalecer a coesão social, o diálogo e a compreensão intercultural, a tolerância, o respeito mútuo, a igualdade de gênero, a inovação, o empreendedorismo, a inclusão, a identidade, segurança, e dignidade de todas as pessoas, bem como fomentar a habitabilidade e uma economia urbana vibrante. Também nos comprometemos a tomar medidas para garantir que as nossas

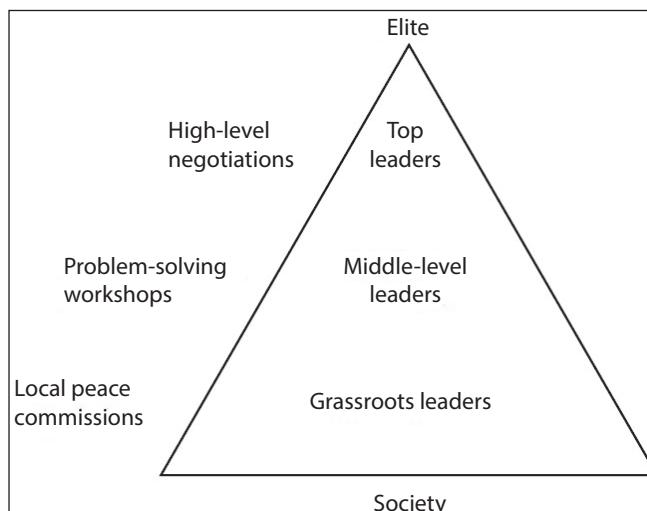
instituições locais promovam o pluralismo e a **coexistência pacífica** dentro de sociedades heterogêneas e multiculturais (NAÇÕES UNIDAS, 2016, p. 8, tradução nossa, grifo nosso).

Pode-se concluir que as pautas lançadas pelas redes internacionais de cidades para a paz e aquelas lançadas pelas Nações Unidas no que se refere às diretrizes para agrupamentos urbanos conversam entre si, mesmo não tratando exatamente do mesmo tema. No geral, o entendimento internacional da noção de paz e de como esta se relaciona com as cidades vai além dimensão negativa da paz, procurando também construir as condições para o tratamento da dimensão positiva da paz, conforme famosa distinção de Johan Galtung (1969).

Apesar de serem instrumentos relevantes no que tange à paz, as redes internacionais de cidades não estão isentas de críticas. Lloyd (2010), ao estudar a participação de cidades pertencentes a *Sister Cities International* em programas de *peacebuilding*, ressalta que a difusão de ideais pacíficos por meio da rede não é tão fluida quando os agentes envolvidos estão em condições de conflito em suas respectivas localidades. A autora afirma que a perda de estabilidade gerada sob essas condições enfraquece o modelo proposto, sendo inviável de ser mantido (LLOYD, 2010). Outra possível crítica à atuação das cidades relaciona-se com o foco de atuação, isto é, pode-se argumentar que seus esforços estão muito concentrados em determinadas dimensões, mas que as decisões ainda se circunscrevem ao nível das elites, e que os recursos necessários para uma atuação efetiva ficam à mercê da conjuntura política.

A despeito de todas as controvérsias conceituais e políticas apresentadas, cremos ser possível iniciarmos uma discussão sobre a construção de um arcabouço analítico para uma melhor compreensão da atuação internacional de cidades. Nesse sentido, tomamos a construção proposta por Lederach (1997) como ponto de partida:

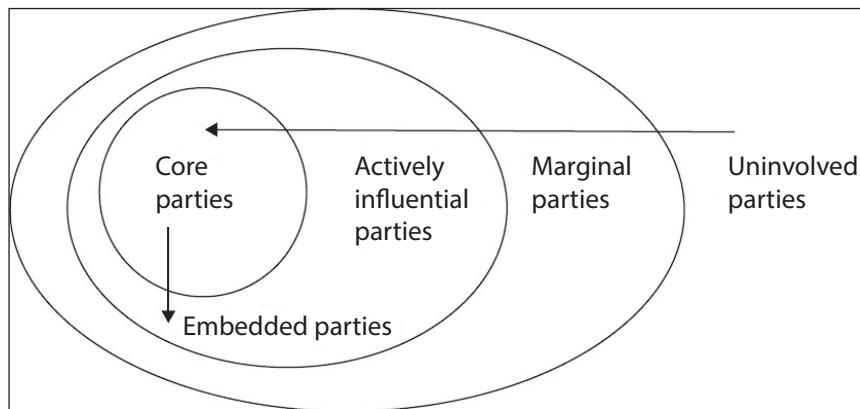
Figura 1 – Atores e atividades para o peacebuilding



Fonte: RAMSBOTHAM; WOODHOUSE; MIALL (2005, p. 24) com base em Lederach (1997).

Para Lederach, o nível médio da estratificação social da liderança é o principal caminho para que se construam elos entre os *top-leaders* e os *grassroots leaders*. Assim, atores como líderes de setores específicos, acadêmicos e religiosos são apontados como importantes agentes na coordenação do relacionamento e da comunicação entre as camadas superior e inferior. Cremos que os esforços de cidades até aqui apresentados também podem cumprir tal função de intermediação por meio de uma atuação transversal que seja legitimada pelos diversos grupos imersos na dinâmica conflitiva. As cidades, amparadas pela atuação em rede, agregam força para reconstruir o tecido social que se rompe em locais permeados por ciclos destrutivos e persistentes de violência. Ademais, convém igualmente trazer à discussão o framework apresentado por Encarnación et al. (1990):

Figura 2 – O gradiente de envolvimento no conflito



Fonte: Encarnación et al. (1990, p. 45).

Este framework salienta o papel das terceiras partes, que podem se tornar elementos centrais na resolução do conflito à medida em que seu nível de envolvimento aumenta. As *embedded parties*, ou partes incorporadas, estão situadas no *core* do conflito mas agem para promover a resolução. Não nos parece descabido interpretar as cidades tanto como atores que podem progressivamente aumentar sua influência nos conflitos, particularmente mediante atuação em rede, assim como sendo os próprios *embedded parties*, na medida em que boa parte dos conflitos e da resolução dos mesmos tende a ocorrer em ambientes urbanos.

Lederach (1997, 2005) e Encarnación et al. (1990) nos oferecem relevantes estruturas para enquadrarmos a forma como as cidades atuam em prol da paz, no entanto, cabe também discutirmos o conteúdo dessas atuações. Os discursos das redes de cidades aqui descritas são uníssonos na defesa dos direitos humanos, da coesão social e, principalmente, da coexistência pacífica. Tornar a paz um ideal amplamente conhecido e praticado no espaço social das cidades participantes nos parece ser a razão de ser das redes de cidades que se engajam nessa missão. A partir dessa percepção, um conhecido conceito dos Estudos para a Paz entra nessas reflexões: a *cultura de*

paz. Para Elise Boulding, autora norueguesa cujas principais contribuições concentram-se nas décadas de 1970 e 1980, a cultura de paz é:

[...] um mosaico de identidades, atitudes, valores, crenças e padrões institucionais que levam as pessoas a viverem de forma recíproca uns com os outros e com a própria terra sem o auxílio de diferenciais de poder estruturados, para lidar criativamente com suas diferenças e compartilhar seus recursos (BOULDING, 2000, p. 196, tradução nossa).

A participação das cidades em redes orientadas para a paz pode ser uma importante variável no que tange à difusão da cultura de paz no espaço urbano. Os significados compartilhados da justiça, da solidariedade e da tolerância já são conhecidos, porém pouco aplicados. A atuação conjunta de cidades situadas em diferentes contextos culturais gera um espaço de comunicação que permite a criação de novas condutas para se tratar da violência no cotidiano para além dos debates engessados em torno da segurança pública. Quando a violência se torna coletivamente rejeitada, o conflito passa a ser um instrumento para a prática democrática e para a criação de consensos a partir de percepções menos individualistas e mais comunitárias (NEUMANN; EMMER, 2012). Ainda que pouco explorado, é um potencial caminho para mudanças sociais genuínas.

8.4 Considerações finais

Nesse trabalho, buscamos trazer a governança local enquanto instância que pode ser produtiva nos empreendimentos para a paz. A opção por este nível de análise é válida visto que a descentralização é um caminho adotado por diversos países, que reconhecem que esses agentes possuem demandas que não seriam tão bem absorvidas pelo nível nacional e que podem ser buscadas a nível internacional. Dessa forma, conceder autonomia ao local altera as relações e as atribuições do governo central e dos governos locais.

Para além disso, trazer a governança local implica em considerar que a relação entre o governo e os cidadãos seja mais direta. Em termos de construção de paz, esse ganho é muito estimado. Retomando Lederach (1997), temos que o estabelecimento da paz se inicia a partir da reconciliação, ou seja, na recuperação de relacionamentos sustentáveis entre as partes conflitantes. Essa percepção é muito importante diante da natureza dos conflitos contemporâneos, intimamente vinculada ao local. Isso implica que essas partes terão que coexistir pacificamente sob o mesmo espaço após o conflito. Quando levamos a reconciliação para o plano concreto, nos referimos a cidadãos que possuem bases identitárias diferentes e que desenvolveram sentimentos hostis uns em relação aos outros em decorrência do conflito, mas que trabalham em função de transformá-los em prol da convivência conjunta. E para promover isso, as cidades possuem um grande potencial de ação.

Como uma das alternativas de promoção da paz a nível local, apresentamos as redes internacionais de cidades focadas nesse tema, que surgem como propostas de

intersecção entre as reivindicações da população local e as aspirações das cidades em engajar- se internacionalmente, de modo a construir uma teia de contatos que possa estimular a troca de ideias e conhecimentos em termos da reconciliação e da reconstrução em todos os seus sentidos. Além do importante intercâmbio de experiências e do estímulo ao engajamento das cidades proporcionados pelas redes, elas também influenciam no cenário internacional ao difundirem valores pacifistas em outras conjunturas além das locais. Por fim, à luz dessa discussão propomos, ainda que de forma embrionária, uma interpretação para a atuação das cidades a partir de modelos e conceitos reconhecidos no campo dos Estudos para a Paz. É fato, contudo, que a avaliação do ganho analítico desses arcabouços analíticos dependerão agora de pesquisas empíricas, a serem realizadas oportunamente.

De todo modo, as contribuições acadêmicas e as redes internacionais que tratam dessa temática contribuem para o reconhecimento das cidades como agentes capazes e dispostos a produzirem sua própria paz. Essas teias simbióticas visam propor caminhos que superem as imposições top-down, as quais limitam o nascimento da paz como uma verdadeira via de emancipação. Ao mesmo tempo, atendem aos interesses cada vez maiores de engajamento global por parte de cidades e outros atores subnacionais, seguindo a tendência trazida da globalização. Feitas as contas, cremos ser nada desprezível o diálogo entre a Virada Local e os estudos de paradiplomacia.

REFERÊNCIAS

100 CITIES FOR PEACE. **Mission**. 2018. Disponível em: <http://www.100citiesforpeace.org/>. Acesso em: 27 maio 2018.

BOLLENS, Scott A. Urban Planning and Policy. In: MAC GINTY, Roger (Ed.). **Routledge Handbook of Peacebuilding**. New York: Routledge, 2015. p. 375-386.

BOULDING, Elise. A New Chance for Human Peaceableness? **Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology**, v. 6, n. 3, p. 193-215, 2000.

BURTON, Guy. Teorizando o Estado e a Globalização na política e políticas educacionais. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 9, n. 2, p. 315-332, jul/dez. 2014.

BUSH, Kenneth. **Building Capacity for Peace and Unity: The Role of Local Government in Peacebuilding**. 2004. Federation of Canadian Municipalities. Disponível em: https://www.uclg.org/sites/default/files/EN_406_buildingcapacityforpeaceandunity-theroleoflocalgovernmentinpeacebuilding.pdf. Acesso em: 01 jul. 2018.

CHANDLER, David. Post-Conflict Statebuilding: Governance Without Government. In: PUGH, Michael; COOPER, Neil; TURNER, Mandy. **Whose Peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding**. Londres: Palgrave Macmillan, 2008, p. 337-355.

CORNAGO, Noé. Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: Dimensions of conflict and co-operation. **Regional and Federal Studies**, v. 9, n. 1, p. 40-57, 1999.

CORNAGO, Noé. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo *et al.* **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, 2004, p.251-282.

DPKO. **United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines**. New York: Department of Peacekeeping Operations. 2008.

DUCHACEK, Ivo. Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units**. New York: Oxford University Press, 1990. p. 1-33.

ENCARNACIÓN, T. C., McCartney and C. Rosas. The Impact of Concerned Parties on the Resolution of Disputes. In: LINDGREN *et al.* eds. **Issues in Third World Conflict Resolution**. Uppsala: Department of Peace and Conflict Research, 1990, p. 42-96.

FRIEDMAN, Thomas. **O Mundo É Plano**: Uma Breve História do Século XXI. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. 480p.

GALTUNG, Johan. Violence, Peace and Peace Research. **Journal of Peace Research**, Oslo, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969.

HALPERIN, Eran; SCHWARTZ, Drew E. Emotions in conflict resolution and post-conflict reconciliation. **Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale**, n. 87, p. 423-442, 2010.

HAY, Colin. International Relations Theory and Globalization. In: DUNNE, Tim;

KURKI, Milja; SMITH, Steve. **International Relations Theories**: Discipline and Diversity. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 287-305.

INTERNATIONAL CITIES OF PEACE. **About**. 2018a. Disponível em: <http://www.internationalcitiesofpeace.org/about/>. Acesso em: 25 maio 2018.

INTERNATIONAL CITIES OF PEACE. **What are Cities of Peace**. 2018b. Disponível em: <http://www.internationalcitiesofpeace.org/about/what-are-cities-of-peace/>. Acesso em: 25 maio 2018.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 83, p. 43-68, 2018.

LEDERACH, John Paul. **Building Peace**: Sustainable Reconciliation in Divided Societies. Washington: United States Institute of Peace Press, 1997.

LEDERACH, John Paul. **The Moral Imagination**: the art and soul of building peace. New York: Oxford University Press, 2005. 200p.

LEONARDSSON, Hanna; RUDD, Gustav. The ‘local turn’ in peacebuilding: a literature review of effective and emancipatory local peacebuilding. **Third World Quarterly**, v. 36, n. 5, p. 825– 839, 2015.

LLOYD, Barbara Teresa. **Safe sisters**: limitations of sister city relationships for international peace building. Tasmania: UTAS, 2010. Tese (Doutorado em Filosofia) – School of Sociology and Social Work. University of Tasmania, Tasmania, 2010.

LOURENÇO, Nelson. Cidades e sentimento de insegurança: violência urbana ou insegurança urbana? In: PEREIRA JUNIOR, Edmilson; SILVA, José Francisco da; MARON, Juliana (org.). **Um toque de qualidade**: Eficiência e Qualidade na Gestão do Sistema de Defesa Social. Belo Horizonte: Gráfica Andorinha e Editora, 2010. p. 15-39.

MARIANO, Karina Pasquariello. Globalização, integração e o estado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 71, p. 123-168, 2007.

MAYORS FOR PEACE. **About Us**. 2018. Disponível em: <http://www.mayorsfor-peace.org/english/outlines/index.html>. Acesso em: 27 maio 2018.

MCHUGH, James. Paradiplomacy, protodiplomacy and the foreign policy aspirations of Quebec and other Canadian provinces. **Canadian Foreign Policy Journal**. v. 21, p. 238-256, 2015.

MIALL, Hugh; RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom. **Contemporary conflict resolution**: the prevention, management and transformation of deadly conflicts. Cambridge: Polity Press, 2005. 399p.

MOSER, Caroline O N. **Urban Violence and Insecurity**: An Introductory Roadmap. Environment and Urbanization, v. 16, n. 2, p. 3–16, 2004.

NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 46/14, de 31 de outubro de 1991, da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas**. 1991. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r014.htm>. Acesso em: 27 maio 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **New Urban Agenda**: Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All. 2016. Disponível em: http://nua.unhabitat.org/uploads/DraftOutcomeDocumentofHabitatIII_en.pdf. Acesso em: 19 jun. 2018.

NEUMANN, Hannah; EMMER, Martin. Peace Communication: Building a Local Culture of Peace through Communication. In: KOROSTELINA, Karina V. **Forming a Culture of Peace**: Reframing Narratives of Intergroup Relations, Equity, and Justice. New York: Palgrave Macmillan, 2012, p. 227-254.

ONU NEWS. **ONU prevê que cidades abriguem 70% da população mundial até 2050**. ONU. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701>. Acesso em: 11 maio 2020.

PAFFENHOLZ, Thania. Unpacking the local turn in peacebuilding: a critical assessment towards an agenda for future research. **Third World Quarterly**, v. 36, n. 5, p. 857-874, 2015.

PEREIRA, Renato Aristides Orozco. **How can local governments foster peace through paradiplomacy?** Tokyo: 2005 United Nations University Joint Graduate Course Term's Paper, 2006. 17p.

PLUIJM, Rogier van der; MELISSEN, Jan. **City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics.** The Hague, Netherlands Institute of International Relations. *Clingendael.* Clingendael Diplomacy Papers n. 10, 2007.

PRADO, Débora Figueiredo Barros do. **A atuação internacional dos governos locais via rede** : o caso das Mercociudades e do Programa URB-AL Rede 10. Campinas: UNICAMP, 2009. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação: Relações Internacionais San Tiago Dantas. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

RODRIGUES, Gilberto M. A.; MATTIOLI, Thiago. **Políticas públicas e redes internacionais de cidades: o Programa URB-AL.** Proyecto Al-las, 2016. Disponível em: <<https://proyectoallas.net/2016/06/21/politicas-publicas-e-redes-internacionais-de-cidades-o-programa-urb-al/>>. Acesso em: 28 jun. 2020.

SANTOS, Tidjani Marcelo António dos. **Desenvolvimento local em tempos de globalização:** o caso do Parque Natural dos Tarrafes do Rio Cacheu (Guiné-Bissau). Lisboa: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologia, 2017. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Economia do Trabalho) – Faculdade de Ciências Sociais, Educação e Administração. Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologia, Lisboa, 2017.

SISTER CITIES INTERNATIONAL. **Our History.** 2018. Disponível em: <https://www.sistercities.org/about-us/our-mission/our-history/>. Acesso em: 24 maio 2018.

SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and International Relations:** The Role of Subnational Units. New York: Oxford University Press, 1990. p. 34-53.

STRONG, Debra A.; KIM, Jung Y. Defining, Building, and Measuring Capacity: Findings From an Advocacy Evaluation. **The Foundation Review**, v. 4, n. 1, p. 40-53. 2012.

TOLEDO, Aureo de; FACCHINI, Julia. Da transformação de conflitos à paz híbrida: uma análise das ideias de John Paul Lederach e Roger Mac Ginty. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 4, n. 2, p. 153-174, jul./dez. 2017.

UCLG. **About us** . Disponível em: <https://www.uclg.org/en/organisation/about>. Acesso em: 09 jun. 2018.

UE. **Eurocidades**: A juntar as culturas para criar laços duradouros. União Europeia, 2015. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/pt/projects/spain/eurocity-bringing-cultures-together-to-forge-lasting-bonds. Acesso em: 09 jun. 2018.

VAN DEN DUNGEN, Peter. Idee und Geschichte der neuzeitlichen Friedensstadt Skizze einer Typologie. In: STEINWEG, Reiner; TSCHESCHE, Alexandra (org.). **Kommunale Friedensarbeit**: Begründung, Formen, Beispiele. Linz: Magistrat Linz, 2009. p. 59-88.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. As metamorfoses do conceito de cidade. **Mercurio**, Fortaleza, v. 14, n. 4, p. 17-23, dez. 2015.

PARTE III
ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL

CAPÍTULO 9

IMPERIALISMO, RELAÇÕES INTERAMERICANAS E O GOLPE DE ESTADO NO BRASIL (1964): conexões e particularidades

*Carolina de Castro Palhares
Pedro Henrique de Moraes Cícero*

A partir do primeiro quarto do século XIX, a política externa encampada pelos recém-independentes (e, ainda, “incompletos”) Estados Unidos da América passou a vislumbrar a consolidação de um “projeto de poder” para, paulatinamente, se contrapor e sobrepujar os interesses imperialistas europeus então estabelecidos no hemisfério. O notável aumento da produção industrial estadunidense transformou por completo sua estrutura econômica. Em decorrência desse fenômeno, e na medida em que emergiam as grandes corporações lá sediadas, aumentava a necessidade de “espaço vital” para o país, ou seja, aumentava o interesse em acessar novos territórios, os quais garantiriam aos EUA as bases para alavancar sua dinâmica capitalista: matérias primas e mercados consumidores. Porém, diferentemente das potências industriais europeias, “a burguesia americana não precisava atravessar os mares para estender o seu império. Tinha um continente para si própria” (BANDEIRA, 2007, p. 137).

Desse modo, os EUA começaram a expansão de sua zona de influência pela fronteira Sul, comprando territórios (como foi o caso da Luisiana, em 1803) e/ou invadindo outros (como, por exemplo, a “Guerra Mexicano-Americana”, ocorrida entre 1846-1848, a qual culminou na anexação de aproximadamente 40% do território mexicano por parte dos EUA). Já na virada do século XX, a expansão continuou pela América Central, num primeiro momento preponderantemente através da exportação de capitais, sob a forma de investimentos, créditos e empréstimos. Assim, já na primeira metade do século XX, as corporações estadunidenses contavam com filiais ou possuíam subsidiárias por praticamente toda a região (BANDEIRA, 2005).

Em decorrência desse movimento expansionista, o qual caracteriza a política externa dos EUA para o hemisfério desde então, os diferentes governantes passaram a tratar como “problemáticas” a ascensão dos projetos políticos nacionais (e, também, os “integracionistas”, como ocorreu na proposta de Simón Bolívar) que coloquem em risco seus interesses econômicos e geopolíticos. Tal cenário intensificou-se com o advento da bipolaridade da Guerra Fria e o consequente temor relacionado ao possível avanço da influência soviética na América Latina. A situação se tornaria ainda mais complexa após a Revolução Cubana de 1959, a qual reverberou na região, deixando as elites latino-americanas temerosas em relação ao possível avanço da esquerda

e/ou de governantes nacionalistas. Também por isso, o *establishment* dos países latino-americanos optou pelo alinhamento ao projeto imperialista estadunidense (BETHELL; ROXBOROUGH, 1996).

Foi nesse contexto que se construiu o apoio decisivo dos EUA nos esforços de desestabilização do governo de João Goulart e no consequente golpe de Estado de abril de 1964, no Brasil. A “contraposição” aos interesses dos EUA estaria na suposta adesão do governo Goulart a uma agenda guiada por bases nacionalistas/trabalhistas, os quais desafiariam os privilégios tanto da elite brasileira quanto das empresas e do governo estadunidense.

Frente a este pano de fundo, e para desvelar o processo histórico que culminou nesse momento específico, o capítulo pretende analisar o *continuum* de intervenções (militares e “não-militares”) dos EUA no continente, com base na lente interpretativa proposta pelo conceito leninista de “Imperialismo”. Em seguida, examinaremos as particularidades da participação estadunidense no golpe de Estado no Brasil, bem como as bases e características da relação com o regime militar então estabelecido.

9.1 Panorama histórico das ações imperialistas dos EUA na América Latina

Para compreender as relações interamericanas e a ascensão dos EUA enquanto potência imperialista mobiliza-se o conceito pensado por Lenin, o qual, no campo das Relações Internacionais, é aplicado para explicar o “estabelecimento de uma determinada ordem internacional sob dominação de uma potência” (GARCIA, 2010, p. 155).

Em sua obra “Imperialismo, etapa superior do capitalismo”, o revolucionário soviético revela a existência de cinco elementos-chave que traduzem as mais significativas mudanças da dominação capitalista no início do século XX. Estas seriam: a formação dos monopólios, o capital financeiro, as oligarquias financeiras, a exportação de capital e a partilha do mundo entre monopólios e os estados nacionais hegemônicos. Ainda num esforço de definição, pontua o autor:

Se fosse necessário dar uma definição, a mais breve possível do imperialismo, dever-se-ia dizer que o imperialismo é a fase monopolista do capitalismo. Essa definição compreenderia o principal, pois, por um lado, o capital financeiro é o capital bancário de alguns grandes bancos monopolistas fundido com o capital das associações monopolistas de industriais, e, por outro lado, a partilha do mundo é a transição da política colonial que se estende sem obstáculos às regiões ainda não apropriadas por nenhuma potência capitalista para a política colonial de posse monopolista dos territórios do globo já inteiramente repartido (LENIN, 2011, p. 217-218).

No que concerne especificamente à chamada “partilha do mundo entre monopólios e os estados nacionais hegemônicos” – ponto este chave para a temática abordada no presente texto – cumpre salientar que as nações periféricas, naquele momento histórico, eram vistas, essencialmente, como territórios vitais de produção e

reprodução material da riqueza capitalista, principalmente devido à possibilidade de, ao agregar mercados consumidores, realizar o escoamento da produção industrial, pela abundância da região em recursos naturais e, também, pela disponibilidade e acesso à força de trabalho mais barata. E, também por isso, os Estados industrializados, movidos pelos interesses do cada vez mais potente “capital financeiro”, reiniciaram os movimentos de “anexação” de territórios e expansão de áreas de influência político-econômica (LENIN, 2011).

Em nossa argumentação, partimos da percepção de que, apesar de propor um conceito geral, sem vinculá-lo a um caso específico, o diagnóstico de Lênin mostra-se útil para a compreensão do desenvolvimento e transformação dos EUA em uma potência imperialista, já que, essencialmente, a história estadunidense “está atrelada com a própria história da economia de mercado e com o desenvolvimento do sistema capitalista” (BANDEIRA, 2005, p. 29).

Conforme apontado na seção introdutória deste capítulo, após a independência (1776), os EUA trabalharam para consolidar sua expansão territorial e, assim, conquistar novos domínios de terra, alcançar fontes de matérias-primas e agregar consumidores para a sua crescente produção industrial. Tal movimentação advinha, com força, dos *lobbies* manejados pelas grandes corporações, as quais conseguiam influenciar “os partidos políticos e o processo de decisão ao nível local, estadual e nacional” (BANDEIRA, 2005, p. 43). O empresariado estadunidense firmou posição inequívoca ao apontar que o mercado doméstico não era suficiente para absorver a produção industrial, sendo preciso abandonar o princípio do isolacionismo⁶⁷ então firmado e, assim, abraçar o “Destino Manifesto⁶⁸” da nação (BANDEIRA, 2005).

Assim, desde então, a política externa dos EUA se baseou, em importante medida, na estratégia conhecida por “*Open Door*”, ou seja, a busca sistemática por boas condições de negócios através da abertura dos mercados e acesso às riquezas naturais dos países latino-americanos. Essa política implicava, num primeiro momento, na minimização da presença dos europeus na região, em especial no Caribe (Cuba, Porto Rico e Ilhas Virgens), onde os interesses eram latentes devido à potencialidade econômica e geoestratégica daquelas ilhas (AYERBE, 2004).

Nesse contexto, muito para fazer frente à presença dos europeus no hemisfério, o presidente James Monroe (1817-1825) encampou a chamada “Doutrina Monroe” (estabelecida em 1823), a qual se pautou em dois pressupostos fundamentais: “Primeiro, os EUA não permitiriam a recolonização da América pelas potências europeias e, segundo, os EUA defenderiam o direito dos povos americanos à autodeterminação nacional” (MOURA, 1990, p.14). Sintetizada pelo *frame* “A América para os americanos”, a doutrina marcaria o início da materialização das pretensões imperialistas estadunidenses. Através dela reconheceu-se a “a existência da área enquanto ‘esfera de influência’, reclamando, para si (EUA) a América Latina” (MENDES, 2005, p. 169).

- 67 Funcionava como uma estratégia dentro da política externa estadunidense, especialmente durante o século XIX, pois adotavam uma posição menos comprometida dentro do Sistema Internacional, evitando assumir responsabilidades e formar alianças permanente com outros países. Ou seja, se afastavam dos assuntos internacionais e focavam em suas questões internas.
- 68 Doutrina que serviu como base ideológica para a expansão do território estadunidense para além de suas fronteiras originais, influenciando, inclusive, a projeção de seu poder nas ilhas caribenhais.

Assim, e em especial após a mitigação das tensões internas decorrentes da Guerra de Secesão (1861-1865), o plano esboçado por Monroe passou a ser colocado em prática. O primeiro grande passo dado nessa direção resultou na deflagração da Guerra Hispano-Americana (1898), a qual, por sua vez, culminou na transformação de Porto Rico em “Estado Associado” e de Cuba - por meio da Emenda Platt, de 1903 - em “Protetorado” dos EUA.

Entretanto, em 1902, Alemanha, Inglaterra e Itália se uniram para perpetrar uma intervenção armada na Venezuela, com vistas a cobrar o não pagamento da dívida externa por parte país ante aos credores (públicos e privados) daqueles países europeus. Este episódio demonstrava que a Doutrina Monroe não estava sendo plenamente eficaz em evitar as intervenções europeias no hemisfério. Frente isso, Luís Maria Drago – então ministro das Relações Exteriores da Argentina – direcionou uma nota ao Departamento de Estado dos EUA, manifestando o descontentamento de seu governo com a intervenção na Venezuela e urgindo apoio para a consolidação do entendimento de que a ausência de pagamentos de dívidas não poderia legitimar punições armada, e muito menos ocupação territorial (MELLO, 1990; SOUZA, 2008).

Segundo a argumentação consagrada por Drago, o uso da força para esses casos violava a soberania dos Estados americanos e, consequentemente, desrespeitavam a Doutrina Monroe. O ministro argentino solicitava, pois, uma posição ativa dos EUA frente às ações estrangeiras. Tal chamamento ajudou a legitimar a construção da liderança dos estadunidenses enquanto “defensores do hemisfério” (AYERBE, 2002, p. 53).

Nesse esteio, durante o governo de Theodore Roosevelt (1901-1909), sedimentou-se a chamada política “*Big Stick*⁶⁹”, também conhecida por “política do porrete”. Para além da já referida Emenda Platt, o governo do Republicano se notabilizou por dois eventos importantes, os quais ilustram o novo cenário imposto: o primeiro referiu-se à postura de apoiar abertamente o movimento separatista do Panamá em relação à Colômbia, situação esta que culmina, por um lado, na formação do novo Estado centro-americano e, por outro, como parte do “acordo”, na cessão aos EUA, em novembro de 1903, do controle da zona em que seria construído o canal interoceânico. A segunda, ainda mais direta, se deu através da intervenção militar, em 1905, na República Dominicana, através da qual os EUA assumiram a administração das aduanas do país, a fim de garantir o pagamento de sua dívida externa (AYERBE, 2002). Ademais, foi neste período que se estabeleceu o chamado “Corolário Roosevelt à Doutrina Monroe”, o qual se impunha dada a

incapacidade de certos governos, na América, como em outros lugares, que requerer a intervenção de uma nação civilizada e, no hemisfério ocidental, a adesão dos EUA à Doutrina Monroe podem forçá-los, mesmo contra sua vontade, a exercer poderes de polícia internacional em casos claros de incidentes ou incapacidades (MOURA, 1990, p. 16).

69 “A origem dessa denominação é uma frase retirada de um provérbio indígena ouvido por Roosevelt numa viagem à África Oriental: ‘Quando fores visitar teu adversário fala em voz baixa, mas leva um porrete na mão’” (BOERSNER, 1990, p. 196 *apud* AYERBE, 2002, p 53).

Por sua vez, o presidente William Taft (1909-1913) repaginou a política intervencionista de seu antecessor, procurando “expandir a presença dos EUA no exterior (notadamente nas Américas Central e do Sul) pelo comércio internacional, através de empresas e empresários” (FARIAS, 2008, p. 113). Sua política externa ficaria conhecida como a “*Dollar Diplomacy*”, que se fez presente no continente por meio de uma política híbrida, ora militarizada (como quando enviou tropas militares para a Nicarágua (1909, 1910, 1912), Honduras (1911) e Cuba, em 1912) ora subornando as elites políticas locais como mecanismo para garantir os interesses americanos na região (FARIAS, 2008, p. 113).

Já durante a presidência de Woodrow Wilson (1913-1921), e com o advento da Primeira Guerra Mundial, os EUA persistiram na consolidação de políticas liberais, mobilizando com mais afinco a política externa do “*Open Doors*”. Entretanto, a administração do Democrata forjou um paradoxo: no contexto da consolidação da Liga das Nações, Wilson mostrava-se entusiasta e sugeria uma postura “pacifista” e conciliadora para as Relações Internacionais. Porém, quanto se tratava de Relações Interamericanas, a realidade era bem distinta, dada a manutenção das práticas intervencionistas.

[...] apesar de apresentar um discurso voltado para a defesa da autodeterminação dos povos no seu famoso pronunciamento dos “14 Pontos”, imaginou esse princípio sendo válido para povos “civilizados”, o que não abrangeia o caso da América Central e do Caribe. Essa visão ficou patente no fato de que, durante sua gestão, ocorreram intervenções no México (1914, 1916 e 1917), Haiti (de 1915 a 1934), República Dominicana (de 1916 a 1924), Cuba (1917) e Panamá (1918) (FARIAS, 2008, p. 113).

No governo Wilson manteve-se, pois, o direcionamento de que intervenções ocorreriam caso os governantes latino-americanos não possuíssem uma “identidade política aceitável” (MOURA, 1990, p. 17). Como afirmado pelo próprio presidente à época, “eu me proponho a ensinar às Repúblicas da América do Sul a elegerem homens bons” (MOURA, 1990, p. 17). Nesse sentido, contrariando o princípio da “autodeterminação dos povos”, Wilson passou a supervisionar as eleições latino-americanas, procurando favorecer certos grupos políticos por ele considerados como mais propensos a manter seus interesses na região. Quando tal tática não se mostrava eficiente, não hesitava em recorrer à solução das invasões militares (MERENDI, 2007).

A maioria das intervenções norte-americanas mostrava um padrão consistente. Forças militares chegariam com considerável comemoração; deporiam governantes, frequentemente com força mínima; instalariaiam um governo provisório escolhido a dedo; supervisionariam eleições nacionais; e então partiriam, missão cumprida. A chave política destas operações era ter eleições. [...] Desprovidas da retórica, as ações de Washington tinham motivações geopolíticas e econômicas (PECEQUILO, 2003, p. 87-88 *apud* MERENDI, 2007, p. 27).

Incentivados por tais diretrizes, ao longo das administrações comandadas por Warren Harding (1921-1925) e Calvin Coolidge (1925-1929), estabeleceram-se na

América Central regimes tiranos que contaram com o imprescindível apoio estadunidense em suas tomadas violentas do poder. Entre outros, citam-se os governos de Rafael Trujillo na República Dominicana, Jorge Ubico na Guatemala, Maximiliano Martínez em El Salvador e Anastásio Somoza na Nicarágua. Contudo, a Grande Depressão de 1929 acabou por reduzir a capacidade de poder e controle dos EUA sobre a América Latina. A crise trouxe à tona as insatisfações de diversos atores políticos latino-americanas, os quais compartilhavam, cada um a sua maneira, o total desapreço às ingerências e intervenções armadas levadas a cabo na região pelos estadunidenses (MERENDI, 2007; SEBRIAN, 2007).

As disputas e reverberações de resistência originadas desse momento culminaram na alteração do *modus operandi* nas Relações Interamericanas. Consolidou-se, então, a chamada ‘Política da Boa Vizinhança’ (PBV), a qual foi encampada ao longo do governo de Franklin D. Roosevelt (1933-1945), assumindo como principal “bandeira” da política externa hemisférica a necessidade de se estabelecer, em especial naqueles tempos de Guerra, relações pautadas, essencialmente, no respeito aos princípios da autodeterminação dos povos e da soberania dos países da região (LACERDA, 2004).

Assim, entre outras situações, com a PBV reconheceu-se a soberania cubana (pondendo fim a Emenda Platt), negociou-se com o Panamá o tratado que retirava dos EUA os direitos de intervenção nos assuntos internos do país centro-americano e fundou-se o *Export-Import Bank (Eximbank)*, com vistas a fornecer empréstimos e créditos em melhores condições aos países latino-americanos, desde que estes fossem “destinados a compras nos EUA ou em empresas do país instaladas na região” (AYERBE, 2002, p. 64).

O encerramento da Segunda Guerra Mundial proporcionou, por sua vez, o espaço necessário para o estabelecimento de uma nova ordem econômica e financeira para o Ocidente, tendo os Acordos de Bretton Woods (1944) as institucionalizado. Os EUA capitalizaram seu peso político também nesse momento, assumindo protagonismo na consolidação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Grupo Banco Mundial (BIRD).

Concomitantemente ao armistício, emergiu o forte antagonismo entre EUA e União Soviética, colocando em oposição dois sistemas políticos e econômicos que, devido à sua intrínseca rivalidade, disseminavam “uma poderosa dimensão ideológica” por todas as esferas do Sistema Internacional (BARBOSA, 2008, p. 43). O governo estadunidense se preocupava com o perigo de uma possível supremacia soviética, enquanto o governo de Moscou tentava se contrapor à hegemonia dos EUA exercida “sobre todas as partes do mundo não ocupadas pelo Exército Vermelho” (HOBSBAWN, 1995, p. 231). Emergiam, assim, as estruturas de um novo embate nas relações internacionais: a Guerra Fria.

Pautados pelas consequências da “Realidade Bipolar”, os EUA passaram a propagar a narrativa da “ameaça soviética”, conclamando os demais países a promoverem e a “defesa do mundo livre”. Nesse momento, durante o governo de Harry S. Truman (1945-1953), o combate aos soviéticos levou ao estabelecimento de duas

estruturas basilares para o aparelho de política externa estadunidense: a Doutrina da Segurança Nacional de Contenção (DSNC⁷⁰) – também conhecida como a “Doutrina Truman”; e a consolidação das operações encobertas (*covert actions*) lideradas pela *Central Intelligence Agency* (CIA) (BANDEIRA, 2005; STEPHAN, 2016). O propósito dessas últimas seria:

manipular os acontecimentos e a sua percepção, de tal modo que o resultado fosse alcançado, sem que seus participantes soubessem que tinham sido manipulados ou, se suspeitassem, permitisse que a verdade fosse plausivelmente negada (BANDEIRA, 2005, p. 163).

As referidas operações encobertas pelas Agências de Inteligência abrangiam uma gama de ações, tais como propaganda, a guerra econômica e a sabotagem contra governos que se mostrassem hostis à Washington. Tais posicionamentos garantiam aos EUA a força necessária para influenciar as vontades das elites latino-americanas “de acordo com seus próprios interesses mediatos e permanentes” (BANDEIRA, 2005, p. 166). Assim sendo, os EUA propuseram a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em 1947, e a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948. Ambas as iniciativas foram pensadas para garantir a capacidade dos EUA hegemonizar as relações interamericanas (LACERDA, 2004; LEFFLER, 2005).

Especificamente, a OEA assegurou, entre outras situações, o ambiente pacífico necessário para a consolidação do sistema de solução de controvérsias a partir do reconhecimento do princípio da não-intervenção (ARRIGHI, 2004). Entretanto, mesmo institucionalizado, este princípio foi constantemente descumprido pelo governo de Dwight Eisenhower (1953- 1961) – como ocorreu, por exemplo, na Operação PBSUCCESS, realizada para derrubar presidente da Guatemala, Jacobo Arbenz, em 1955.

Dessa maneira, mesmo levando a cabo eventuais ingerências contra os governos contrários a Washington, os EUA consideravam que dificilmente os soviéticos teriam condições de, na prática, expandir territorialmente sua influência para a América Latina (MARTINS FILHO, 2005). Também por isso, optaram por priorizar ações e projetos em outras partes do Sistema Internacional ao apostarem, por exemplo, na reconstrução europeia através do Plano Marshall. Naquela época, os Estados Unidos já “haviam expandido suas fronteiras econômicas a todas as regiões do sistema capitalista” (BANDEIRA, 2005, p. 191). Em qualquer lugar do mundo, onde estivesse uma instalação de uma corporação estadunidense, ali estava sua fronteira nacional.

Nessa conjuntura, porém, os estadunidenses acabaram por negligenciar tanto o crescimento das organizações e grupos políticos abertamente nacionalistas e/ou “antiamericanos” quanto aos governos que, naquele momento, não viam atendidas a

70 Os Estados Unidos tiveram oito doutrinas de segurança nacional: Doutrina do Discurso de Despedida de Washington (1796), Doutrina Monroe (1823), Doutrina do Destino Manifesto (1839), Doutrina da Porta Aberta (1898), Doutrina Offshore Balancer (1917), Doutrina da Contenção (1947), Doutrina da Libertação (1983) e Doutrina da Preempção (2002) (SEMPA, 2004 *apud* STEPHAN, 2016, p. 543).

maior parte de suas demandas por apoio para o financiamento dos projetos de industrialização então auspiciados pelos maiores países latino-americanos. Consequentemente, disseminou-se o sentimento de frustração entre os países da região, momento este historicamente simbolizado nas manifestações de “hostilidades” havidas durante a visita do então vice-presidente dos EUA, Richard Nixon à América do Sul, em 1958 (LACERDA, 2004; BANDEIRA, 2005).

A recepção negativa despertou preocupação no governo estadunidense. Temia-se a crescente aproximação de líderes e movimentos aos ideais anticapitalistas. Tal cenário fez com que, novamente, aumentassem as pressões por parte dos EUA de conter, a qualquer custo, a militância e os grupos políticos associados às bandeiras da esquerda. Por sua vez e novamente, parcela significativa das elites latino-americanas permaneceu fiel aos direcionamentos emanados dos EUA. Tal comprometimento, além do caráter político, calcava-se no alinhamento como melhor estratégia para atrair capitais privados. Para tanto, e nos marcos desse projeto de [sub]desenvolvimento, a América Latina precisava oferecer uma legislação favorável, um mercado interno protegido e estabilidade política – sem agitações comunistas ou trabalhistas (BETHELL; ROXBOROUGH, 1996).

Os esforços estadunidenses para o policiamento do comunismo no hemisfério seriam maximizados com o advento da Revolução Cubana, momento histórico que marcaria um novo ciclo de políticas coercitivas dos EUA para a América Latina. A vitória dos revolucionários caribenhos demonstrava cabalmente a capacidade de radicalização dos movimentos políticos contrários aos interesses dos EUA (MOTTA, 2000; AYERBE, 2004).

Este cenário bem mais complexo fez com que a América Latina e a “questão cubana” ocupassem uma posição mais proeminente no delineamento da política externa encampada pela administração de John F. Kennedy (1961-1963). Este, mesmo criticando a política intervencionista praticada por seu antecessor, optou por patrocinar o plano de intervenção armada contra a nova administração cubana (invasão da “Baía dos Porcos”, em abril de 1961). Após o fracasso da incursão, e do posterior alinhamento de Cuba à União Soviética, os EUA centraram suas forças na contenção da influência revolucionária cubana (MOTTA, 2000; AYERBE, 2004).

O governo Kennedy entendia que os países latino-americanos podiam escolher seus próprios governantes, se estes não “fossem comunistas ou contrários aos interesses dos Estados Unidos” (BANDEIRA, 2005, p. 214). Entretanto, a adoção de medidas nacionalistas de alguns governantes da região passou a ser associada à infiltração comunista no continente – levando a inauguração de um longo ciclo de regimes ditoriais, apoiados pelos EUA, como na Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai (AYERBE, 2002; MERENDI, 2007).

No caso aqui estudado, a chegada de João Goulart à presidência do Brasil, em conjunto com suas políticas de corte nacionalista/trabalhista, incitou o governo estadunidense e suas corporações a buscar medidas para desestabilizar o governo Goulart. Tal movimento, sem dúvidas, foi fundamental para a construção do golpe de Estado, em abril de 1964, levando a tomada de poder pelos militares brasileiros.

9.2 Operação Brother Sam e a desestabilização do governo Goulart

As combativas ações políticas firmadas ao longo do governo de João Goulart (1961-1964), bem como sua trajetória enquanto líder vinculado ao “trabalhismo brasileiro”, resultaram em forte oposição à sua figura. Tendo sido herdada pela precoce renúncia de Jânio Quadros ainda em seu primeiro ano de governo, Jango teve sua administração “mediada”, entre setembro de 1961 e janeiro de 1963, pelo sistema parlamentarista então imposto como “condição” para sua posse.

Após contornar as tensões iniciais, tendo manejado a derrota plebiscitária do regime parlamentarista, Goulart intensificou as medidas nacional-desenvolvimentistas (Plano Trienal) ao, por exemplo, apoiar as encampações⁷¹ de empresas subsidiárias de multinacionais estadunidenses feitas por seu correligionário, e cunhado, Leonel Brizola, então governador do Rio Grande do Sul. No mesmo sentido, também causou desgaste a regulamentação feita através da “Lei de Remessas de Lucro”, a qual desfavorecia as empresas estrangeiras que enviavam lucros para suas matrizes fora do Brasil. Por fim, e com ainda maior peso, auspiciavam-se as Reformas de Base, que consistiam em reestruturações estatizantes em diferentes âmbitos da economia nacional (BANDEIRA, 2001). Ademais, sua administração tomou uma série de providências que iam contra os interesses do capital estrangeiro.

Iniciou processos com o objetivo de promover a nulidade ou a caducidade das autorizações para pesquisa e lavra de minérios em todo o Brasil. Tabelou os óleos lubrificantes, vendidos pela Esso, Shell, Texaco etc., quebrou o domínio da Gas Ocean sobre o mercado brasileiro e outorgou à Petrobrás o monopólio das importações de petróleo, através das quais, até então, as refinarias particulares, mancomunadas com as corporações estrangeiras, transferiam recursos do Brasil para o exterior, fraudulentamente, pagando por um tipo de óleo mais caro, quando, na verdade, recebiam outro de qualidade inferior (BANDEIRA, 2001, p. 148).

Para além de, na medida do possível, fazer frente ao capital internacional, a adoção das referidas medidas chocavam-se, também, com os interesses de uma parcela [minoritária] da sociedade brasileira, levando os opositores de Goulart a se aliarem contra o Presidente da República. Foi, exatamente, a união entre as forças de oposição interna e aquela originada da política de poder hemisférica a responsável pela articulação e execução do golpe de Estado, em abril de 1964.

Em relação a esta segunda força (os EUA), as primeiras ações que, na prática, materializaram esforço estadunidense pela desestabilização do governo Goulart ocorreram através do incentivo financeiro dos EUA às lideranças partidárias contrárias a Jango. O financiamento das campanhas destes políticos era visto como uma forma possível de ação para “exercer alguma influência, a nível estadual, em favor de medidas semelhantes àquelas que estavam promovendo, sem grande êxito, a nível federal” (PARKER, 1977, p. 46).

71 Brizola desapropriou os bens da Companhia Telefônica Nacional, subsidiária da ITT e, posteriormente, da *The Rio-Grandense Light & Power Syndicate*, subsidiária da AMFORP – ambos casos julgados como “um confisco pelo governo de Washington e pela ITT” (BANDEIRA, 2001, p. 71).

Não o bastante, os EUA trabalharam decisivamente para criar entidades como o “Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais” (IPES) e o “Instituto Brasileiro de Ação Democrática” (IBAD). A primeira agência foi organizada por militares reformados que montaram o serviço de inteligência para colher dados acerca da suposta infiltração comunista na administração Goulart. Ademais, instruíam clandestinamente os oficiais que ocupavam postos de comando através do país (BANDEIRA, 2007, p. 581). Por sua vez, o IBAD⁷² buscava custear candidaturas de políticos pró-EUA para postos no legislativo, bem como para alguns governos estaduais nas eleições ocorridas em 1962, financiando os que se comprometessem em ser “defensores dos investimentos estrangeiros e contrários à política externa independente” (BANDEIRA, 2007, p. 582). A CIA, por exemplo, utilizou ambas as entidades para se infiltrar no sistema brasileiro aliciando

[...] empresários, vereadores, deputados estaduais e federais, senadores, governadores de estado, mas também jornalistas, donas de casa, estudantes, dirigentes sindicais, padres e camponeses, enfim, elementos de todas as classes e categoriais da sociedade civil brasileira. Nas Forças Armadas, onde a Cruzada Democrática, desde o início de década de 50, conspirava para desfechar o golpe de Estado, a pretexto de combater o comunismo, a CIA recrutou, tanto através do IPES quanto do IBAD e até diretamente, inúmeros oficiais dos mais diversos escalões (BANDEIRA, 2001, p. 84).

Assim, e através da articulação junto a setores de direita da sociedade civil brasileira, buscavam-se maneiras de sabotar Goulart. “Tudo o que visava minar o poder do Executivo federal era incentivado pelos EUA” (TOLEDO, 2004, p. 107). Nesse sentido, restava claro que o governo estadunidense “já estava convencido de que se lhe impunha a tarefa de expelir Goulart do governo brasileiro (...) para conter o avanço das massas e o transbordamento da democracia formal” (BANDEIRA, 2001, p. 122).

Para tanto, duas figuras políticas emergiram com grande destaque naquele momento. A primeira delas foi Lincoln Gordon⁷³, o então Embaixador estadunidense no Brasil. Foi Gordon quem, em grande medida, argumentou e convenceu Washington a acreditar que Goulart tinha, de fato, pretensões de estabelecer um regime comunista no país (PARKER, 1977). Essa desconfiança era compartilhada pelos militares brasileiros, tal como o Almirante Sílvio Heck, um dos elos entre Gordon e os grupos e organizações articuladas entre civis e militares que objetivavam reunir as forças necessárias para o golpe contra Goulart. O almirante, explicitamente, não solicitava a ajuda dos EUA, mas disse a Gordon que “qualquer dia desses, vamos

72 Também possuía o controle de várias organizações, como: a Ação Democrática Popular (ADEP), Campanha da Mulher Democrática (Camde), Frente da Juventude Democrática (FJD), Ação Democrática Parlamentar (ADP) e o Movimento Sindical Democrático (MSD) (BANDEIRA, 2007).

73 Professor de Relações Econômicas Internacionais de Harvard, Gordon teve destacadass carreiras acadêmica, no governo e, depois, na área de negócios. Após ter trabalhado para o Departamento de Estado na função de Diretor do Plano Marshall, teve papel destacado no desenvolvimento e implementação do Projeto Hemisférico “Aliança para o Progresso”. Em 1961 foi designado por Kenedy para ser o Embaixador no Brasil, cargo que ocupou até 1965.

entrar em ação, espero que, quando isso acontecer, os Estados Unidos não fiquem indiferentes" (PARKER, 1977, p. 26).

Nesse sentido, aqueles militares brasileiros eram vistos pelo embaixador estadunidense como importantes aliados, muito pelo fato de apresentarem um inimigo comum: o temor da maior aproximação do governo Goulart à URSS. Gordoncreditava que era necessário fortalecer os laços com os militares golpistas e, para isso, solicitou ao presidente Kennedy a vinda do segundo personagem fundamental para a articulação de Washington junto às forças golpistas brasileiras: o Coronel Vernon Walters⁷⁴. A justificativa para o deslocamento de tão proeminente figura das forças armadas dos EUA para o Brasil foi a de que "uma situação perigosa estava se desenvolvendo, na qual os militares obviamente teriam um papel fundamental de algum tipo" (BANDEIRA, 2001, p. 33, tradução nossa).

Assim, Vernon Walters passou a atuar como adido de Defesa na Embaixada dos EUA no Brasil tornando-se um importante aliado da oposição à Goulart. O Coronel possuía amigos entre os militares brasileiros (notadamente os que combateram junto a ele durante a Segunda Guerra Mundial) e, com isso, conseguia recolher informações relevantes sobre o desenvolvimento da conspiração (PARKER, 1977; BANDEIRA, 2001).

As ações auspiciadas pelos estadunidenses avançaram ainda mais no final de 1963, quando um grupo organizado por Gordon passou a trabalhar na construção de cenários hipotéticos que corresponderiam aos planos desenhados para "antecipar o desdobramento de uma dada situação a fim de estabelecer, previamente, linhas de ações alternativas, evitando que um governo (...) seja surpreendido" (FICO, 2008, p. 86). O texto do documento, "*Proposed contingency plan for Brazil*"⁷⁵, expunha quatro possíveis cenários e, consequentemente, quatro possíveis linhas de ação.

O primeiro [cenário] considerava a possibilidade de uma "revolta de extrema esquerda contra o regime de Goulart" com apoio de um reduzido segmento das Forças Armadas. O segundo (e desejado) supunha a possibilidade de uma "resistência organizada, aberta, de forças democráticas de bom tamanho, com considerável apoio militar, contra uma tentativa de Goulart obter poder autoritário" identificada por um gesto como a intervenção em um estado, o fechamento do congresso ou qualquer outra ação indiscutivelmente antidemocrática ou inconstitucional. A terceira hipótese supunha um golpe militar que implantasse uma liderança nacional "mais efetiva" motivado por um descontentamento acumulado com o "caos" econômico e político, não por um episódio específico. Finalmente, o quarto cenário descrevia a possibilidade de uma tomada gradual do poder "ultranacionalista de extrema esquerda", com ou sem a participação de Goulart, acompanhada de uma "neutralização ou fracionamento" das Forças Armadas (FICO, 2008, p. 89-90).

74 Vernon A. Walters foi oficial do Exército e diplomata. Combatente na Segunda Guerra Mundial, foi attaché militar na França, Itália e, finalmente, no Brasil. Em seguida, atuou como Diretor da Central de Inteligência (CIA) e como Embaixador dos Estados Unidos nas Nações Unidas, tendo subido ao posto de tenente-general do Exército dos EUA.

75 O contato com este documento foi feito a partir do Anexo 1 presente na obra de Carlos Fico "O grande irmão: da Operação Brother Sam aos anos de chumbo: o governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira".

Observa-se que a segunda e a terceira hipótese correspondiam à tese defendida por Gordon, “segundo a qual Goulart implantaria uma ‘ditadura de tipo peronista’ e, depois, acabaria dominado pelos comunistas” (FICO, 2008, p. 90). Curiosamente, os aspectos apresentados no segundo e terceiro cenário foram “aquel que efetivamente se deu três meses depois” (FICO, 2008, p. 91), demonstrando que aqueles que derrubaram Goulart “observaram algumas das sugestões estabelecidas [...], no plano de contingência norte-americano” (FICO, 2008, p. 91).

Além disso, pelo plano articulado, o governo estadunidense providenciaria apoio aos golpistas (“secreto ou mesmo aberto”) e suporte logístico, mas só interviriaria com o uso da força “se houvesse clara evidência de intervenção soviética ou cubana do outro lado” (FICO, 2008, p. 93). Esse norteamento estabeleceu as diretrizes para a composição da força-tarefa naval denominada de “Operação Brother Sam”.

A narrativa de Gordon para Washington, em março de 1964, era a de que Goulart, efetivamente, estaria se articulando para conseguir “poderes ditatoriais, aceitando para isso a colaboração ativa do Partido Comunista Brasileiro e de outros revolucionários da esquerda” (CORRÊA, 1977, p. 20). Por outro lado, destacava a consolidação de um grupo de oposição entre os militares que contava com a liderança de Castello Branco – o qual, de acordo com sua descrição, era um oficial “com forte dedicação a princípios legais e constitucionais” (CORRÊA, 1977, p. 23). E que sob o comando do General, a “resistência” estava sendo sistematicamente organizada. Por fim, Gordon, em documentos oficiais, expressou acreditar que o Brasil caminhava para uma Guerra Civil.

Nesse contexto, a Operação Brother Sam seria estabelecida caso eclodisse o conflito entre as forças “pró e anti-Goulart”. Entretanto, uma operação dessa magnitude não poderia ser preparada sem a participação dos conspiradores brasileiros. Os negociadores estadunidenses elegeram o general José Pinheiro de Ulhoa Cintra, homem de confiança de Castello Branco, como ponte de acesso. O militar seria o responsável pelos cuidados da entrega das armas, munições e combustível que seriam concedidos caso necessário (BANDEIRA, 2001; FICO, 2008). Como exposto por Gordon em um telegrama para o Departamento de Estado, de 28 de março de 1964,

Apesar de sua força no oficialato, o grupo de resistência está preocupado com a suficiência de armas e a possível sabotagem das provisões de derivados de petróleo. Na semana vindoura, nós **seremos notificados das estimativas sobre necessidade de armas através do contato entre o adido militar, Vernon Walters, e o general Cintra, braço direito de Castelo Branco**. As necessidades de derivados de petróleo incluiriam o combustível para navios que é buscado agora por Byington juntamente com combustível de motor e gasolina de aviação (FICO, 2008, p. 94, grifo nosso).

Toda a articulação por parte dos EUA objetivava não propriamente o apoio bélico, mas, sim, o suporte estratégico aos opositores de Goulart. Pois, “havia o temor de que o movimento no Brasil [por parte dos militares] viesse a ser derrotado pela falta de combustível, se as lutas se estendessem por muito tempo” (CORRÊA, 1977, p. 16). Na prática, a operação “Brother Sam” contou com:

[...] um porta-aviões, um porta-helicópteros, um posto de comando aerotransportado, seis contratorpedeiros (dois equipados com mísseis teleguiados) carregados com cerca de 100 toneladas de armas (inclusive um tipo de gás lacrimogêneo para controle de multidões chamado CS Agent) e quatro navios-petroleiros que traziam combustível para o caso de um eventual boicote do abastecimento pelas forças legalistas (FICO, 2008, p. 98).

Segundo os documentos oficiais estadunidenses, apresentados por Corrêa (1977), em 31 de março de 1964 foi autorizada a movimentação da força-tarefa naval, a qual, esperando instruções sobre seu destinado final, desembarcaria, provavelmente, no litoral da região sudeste brasileira (MOREL, 2014). Às vésperas da deflagração do golpe de Estado, o governo estadunidense estabeleceu, em sua Embaixada no Brasil, um amplo aparato para acompanhar o desenvolver da ação. Expressou o telegrama (CIA) “Plano dos conspiradores revolucionários em Minas Gerais”, de 30 de março de 1964:

O Comandante do (censurado) fez as seguintes e significativas declarações: a. O Presidente Goulart deve ser removido e removido às pressas. Não há mais a possibilidade de uma solução legal. Se as Forças Armadas não agirem agora, ficarão em breve sem líderes. b. O Governador de Minas Gerais, Magalhães Pinto, reconhece agora que Goulart deve sair. O movimento tem apoio e está sendo coordenado com os Governadores de São Paulo, Guanabara, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e, possivelmente Bahia, e Rio Grande do Norte. A posição de Arraes é uma interrogação [...] Nenhuma data ou hora exata foram marcadas, mas o movimento se deflagrará (CORRÊA, 1977, p. 73).

Enquanto a ação no Brasil se colocava em marcha, o subsecretário de Estado dos EUA, George Ball, e o Secretário Assistente para a América Latina, Thomas Mann, a 31 de março de 1964, informavam o status da movimentação militar ao presidente Lyndon Johnson, apontando os encaminhamentos para a possível chegada da força-tarefa, planejada para o dia 10 de abril. Nesta conversa⁷⁶, Johnson dá sinal verde para que apoiassem ativamente o intento golpista. Fazendo referência a Goulart, disse: “simplesmente não podemos aceitar este”. Contudo, quando Castello Branco teve certeza de que Goulart não tentaria resistir, contatou Gordon e disse que “não precisaria de apoio logístico norte-americano” (FICO, 2008, p. 98), levando à não-necessidade da Operação Brother Sam.

Com a ativação das ações golpistas, João Goulart decidiu pelo exílio no Uruguai. Absteve-se da resistência, dada, segundo ele, a percepção sobre a “inutilidade de ‘gestos heroicos’, que implicariam no derramamento de sangue inocente” (TOLEDO, 2004, p. 106). Jango ainda se encontrava no país quando o presidente do Congresso Nacional, Auro Soares de Moura Andrade, empossou o presidente da Câmara, Ranieri Mazzilli, como presidente provisório (FICO, 2008). Mazzilli ficou

76 O áudio desta conversa pode ser acessado pelo site do National Security Archive, pelo link: <https://nsarchive2.gwu.edu//NSAEBB/NSAEBB118/LBJ-Brazil.mp3>.

no cargo até 13 de abril, quando o autoproclamado “Comando Supremo da Revolução”⁷⁷ assumiu o poder, até a “eleição” do general Castello Branco pelo Congresso Nacional (FICO, 2008).

Da parte dos estadunidenses, após a consolidação da saída definitiva de Goulart, Dean Rusk (Secretário de Estado) e Lincoln Gordon passaram a se preocupar em conter os possíveis “embaraços” diplomáticos decorrentes do apoio ao regime de exceção brasileiro. Para tanto, empenharam-se em construir narrativas que legitimassem a ação tanto aos olhos da comunidade internacional quanto no seio da sociedade civil brasileira. O novo regime tentava legitimar suas ações pautando-se na estratégia política da “defesa da democracia, da família e contrário à corrupção e ao comunismo” (SILVA, 2017, p. 2).

Tal trama deixava claro, pois, o fato dos EUA terem desempenhado um papel protagônico na interrupção do governo de João Goulart e na quebra do regime democrático brasileiro. Por outro lado, ao mesmo tempo em que garantiram a preservação de seus interesses econômicos e geopolíticos ao auxiliar o grupo aliado a chegar ao poder, os estadunidenses acabaram contribuindo significativamente para a deflagração de um ambiente de conflito armado interno que se intensificaria no país durante as próximas duas décadas. A quebra do regime democrático levou, inclusive, à radicalização e à formação de grupos de ação dedicados à resistência pelas vias da luta armada.

9.3 Epílogo: A consolidação da ditadura brasileira e o alinhamento do regime aos EUA

A posse e o governo de Castello Branco (1964-1967) foram muito bem vistos pelos estadunidenses, pois, em termos gerais, o Marechal comprometeu-se plenamente com as reformas que buscavam consolidar, no Brasil, o que seriam as medidas necessárias para promover “a transição do país ao capitalismo moderno”. No contexto internacional, isso significado o alinhamento com as diretrizes e posicionamentos emanados de Washington (PECEQUILO, 2011, p. 34).

Importante salientar, também, a análise da ditadura brasileira enquanto um regime ‘civil-militar’, ou seja, mesmo diante da predominância dos militares no comando da ação que depôs Goulart foi fundamental para a manutenção do regime de exceção a aliança em que cooperavam com os militares importante parcela do empresariado brasileiro, setores da imprensa, latifundiários e, também, as empresas multinacionais instaladas no país. É, pois, inconteste o fato de ter havido uma ala da sociedade brasileira que agiu decisivamente para a vigência do Golpe de Estado.

A instauração da ditadura tratou de interromper, “na bala”, a mobilização popular em favor das reformas de base, sufocando as crescentes reivindicações dos operários, camponeses, estudantes e militares de baixa patente. A ascensão e politização dessa parcela da população brasileira representava uma ameaça à ordem estabelecida. Consequentemente, uma vez no poder, os militares passaram a oprimir e perseguir os segmentos da esquerda brasileira (RIDENTI, 1997).

77 Essa junta era composta por três ministros militares: o general Artur da Costa e Silva, o vice-almirante Augusto Rademaker Grunewald e o tenente-brigadeiro Francisco de Assis Correia de Melo.

Nesse sentido, ainda no governo de Castello Branco foram estabelecidos os primeiros ‘Atos Institucionais’ (AI), os quais, ao sistematicamente não respeitar em favor do Executivo o princípio da separação dos poderes, caracterizaram o aprofundamento do abuso de poder pelos militares em Brasília. De modo geral, instituíram a limitação do poder de atuação do Congresso Nacional, a suspensão e cassação de mandatos de parlamentares de oposição ao regime e extinguiram o multipartidarismo ao implementarem o bipartidarismo. Além disso, instauraram os ‘Inquéritos Policial-Militares’ (IPMs), que funcionavam como um instrumento inquisitório de perseguição aos opositores do regime (SILVA, 2017; RIDENTI, 2014).

O governo dos EUA, num primeiro momento, não viu com bons olhos a instauração do AI-1. Porém, e novamente, Lincoln Gordon teve participação decisiva no sentido de fortalecer a aliança com os militares, dando crédito a eles por terem feito o Brasil escapar de se tornar uma ditadura comunista. Desse modo, apesar da série de medidas repressivas firmadas no ato, assinalava que os EUA deveriam manter o apoio ao regime brasileiro que estava “mantendo sua constitucionalidade”, já que as “punições eram merecidas” (FICO, 2008).

Ademais, Gordon destacava que o governo estadunidense deveria ampliar os fluxos comerciais e investimentos no país, com vistas a estabilizar a economia brasileira. Tais medidas foram consolidadas através de empréstimos e acordos, como o firmado entre o Ministério da Educação (MEC) e a *United States Agency for International Development* (USAID) chamado de “Acordo MEC-USAID”. O acordo correspondia a uma série de convênios para reformar todos os níveis do ensino brasileiro através da implementação do modelo estadunidense numa clara tentativa brasileira de adequar-se aos ideais dos EUA (FICO, 2008; FRANZON, 2015).

Em síntese, a compreensão do processo histórico-político que resultou na aliança “anti-Goulart” formada por empresários e latifundiários, militares golpistas e o aparelho de política externa dos EUA sediado no Brasil permite-nos observar - inspirados nos conceitos e percepções propostas por Lênin e adaptados à “realidade interamericana” - que as ações imperialistas estadunidenses (no continente americano em geral e no Brasil neste particular) foram realizadas a fim de criar condições para garantir a manutenção dos interesses geoestratégicos de Washington e das seguras condições de negócios para suas grandes corporações com atividades nos países latino-americanos. Especificamente, para o caso brasileiro, buscamos reconstituir, nesse capítulo, a “Operação Brother Sam” enquanto a materialização de ações imperialistas dos EUA em solo nacional.

REFERÊNCIA

ARRIGHI, Jean Michel. **OEA, Organização dos Estados Americanos**. Barueri: Manole, 2004.

AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina**: a construção da hegemonia. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

AYERBE, Luis Fernando. **A Revolução Cubana**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **O Governo João Goulart**: as lutas sociais no Brasil 1961-1964. Brasília: Editora UnB, 2001.

AYERBE, Luis Fernando. **Formação do Império americano**: da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

AYERBE, Luis Fernando. **Presença dos Estados Unidos no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

BARBOSA, Guilherme Ubaldo. **Entre o dito e o feito**: as contradições da Aliança para o Progresso. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade de Brasília, DF, 2008.

BETHELL, Leslie e ROXBOROUGH, Ian. **A América Latina entre a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

CORRÊA, Marcos Sá. **1964 visto e comentado pela Casa Branca**. Porto Alegre: L&PM, 1977.

FARIAS, Déborah Barros Leal. Contextualizando a invasão à Baía dos Porcos. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 51, n. 1, p. 105-122, 2008.

FICO, Carlos. **O Grande Irmão**: da Operação Brother Sam aos anos de chumbo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

FRANZON, Sadi. Os Acordos MEC-USAID e a Reforma Universitária de 1968 - As garras da águia na legislação de ensino brasileira. In: XII CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, **Anais** [...], p. 40619-40632, 2015.

GARCIA, Ana Saggioro. Hegemonia e Imperialismo: Caracterizações da Ordem Mundial Capitalista após a Segunda Guerra Mundial. **Contexto Internacional**, v. 32, n. 1, p. 155-177, jan./jun. 2010.

HOBBSAWN, Eric J. **A Era dos Extremos**: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LACERDA, Gustavo Biscaya de. **Pan-americanismos entre a Segurança e o Desenvolvimento**: A Operação Pan-americana e a Aliança Para o Progresso. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

LEFFLER, Melvyn P. National security and US foreign policy. In: LEFFLER, Melvyn P.; PAINTER, David S. **Origins of the Cold War**: An International History. Second Edition, Routledge, 2005.

LENIN, V. I. **O Imperialismo**: etapa superior do capitalismo. Campinas: FE/Unicamp, 2011.

MARTINS FILHO, João Roberto. As Políticas militares dos EUA para a América Latina (1947-1989). **Teoria e Pesquisa**, v. 46, p. 105-139, jan. 2005.

MELLO, Celso A. Princípio de não-intervenção. **R.c. pol.**, v. 33, n. 3, p. 9-19, maio/ jul. 1990.

MENDES, Ricardo Antonio Souza. América Latina - Interpretações da origem do imperialismo norte-americano. **Projeto História**, São Paulo, v. 31, p. 167-188, dez. 2005.

MERENDI, Izaura Peghim. **Justificando intervenções**: a política externa norte-americana e a América Latina. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de São Carlos: UFSCar, 2007.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Em Guarda contra o Perigo Vermelho**: o anticomunismo no Brasil (1971-1964). Tese de doutorado – Universidade de São Paulo, 2000.

MOURA, Gerson. **Estados Unidos e América Latina**. São Paulo: Contexto, 1990.

PARKER, Phyllis R. **1964: O papel dos Estados Unidos no golpe de Estado de 31 de março**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1977.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **As relações Brasil-Estados Unidos**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

RIDENTI, Marcelo. As oposições à ditadura: resistência e integração. In: MOTTA, Rodrigo Patto Sá; REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; (org.). **A ditadura que mudou o Brasil**: 50 anos do golpe de 1964. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2014.

SILVA, Luiz Fernando Mangea da. A luta armada contra a Ditadura Militar: revisitando os debates sobre esse movimento no Brasil e na Argentina. **Intellèctus**, ano XVI, n. 1, p. 86-105, 2017.

SOUZA, Christiane Laidler de. A Doutrina Drago e as relações entre as repúblicas americanas. In: VIII ENCONTRO INTERNACIONAL DA ANPHLAC. **Anais eletrônicos** [...], Vitória, 2008.

STEPHAN, Claudia. A Doutrina da Segurança Nacional de Contenção na Guerra Fria: fatores que contribuíram para a participação dos militares na política brasileira (1947-1969). **Conjuntura Global**, v. 5 n. 3, p. 537-565, set./dez, 2016.

TOLEDO, Caio Navarro de. **O Governo Goulart e o Golpe de 64**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

CAPÍTULO 10

HEGEMONIA E RESISTÊNCIA NA GLOBALIZAÇÃO: uma agenda neogramsciana

*Davi Matias Marra Demuner
Filipe Mendonça*

Uma das questões centrais do sistema internacional contemporâneo e, consequentemente, das Relações Internacionais é a relação entre a hierarquia, ordem e mudança. De fato, diversas tradições de pensamento político e econômico retiraram a desigualdade de poder e condições entre os atores sociais e os constrangimentos externos do seio da análise do cenário internacional. Para Ramos (2013), na área de Relações Internacionais não foi diferente: a negligência dos estudos sobre as variações de hierarquia se explica pela influência da obra monumental de Kenneth N. Waltz (1979).

Embora seja inquestionável o distanciamento gerado pelo trabalho que funda o neorealismo da compreensão profunda das relações econômicas internacionais, é sabido que o mesmo período também teve impacto relevante para outros debates teóricos da área de Relações Internacionais. Muitos autores tais como Robert Gilpin (2002), Paul Kennedy (1989), Giovanni Arrighi (1995), Eric Hobsbawm (1995), entre outros, ao analisaram os acontecimentos da década de 1970, caracterizaram aquela conjuntura como de “crise sistêmica”. Em outras palavras, cada um a seu modo entendia que a hegemonia estadunidense estaria em declínio, algo que levaria desordenamento uma vez que cabe ao país hegemônico o papel de regulador e, portanto, ordenador do sistema.

Muitos acontecimentos contribuíram para este tipo de análise: desde a crise das instituições de Bretton Woods na década de 1960, passando pelo dilema de Triffin, o gaullismo, até o cenário conturbado da década de 1970, com o fim da conversibilidade dólar-ouro em 1971, o fim do compromisso em torno do câmbio fixo em 1973, os choques do petróleo e os problemas do balanço de pagamentos norte-americano. Em diversos índices, argumentam tais autores, os Estados Unidos perdiam autoridade. Embora o poder militar norte-americano não tenha sido questionado de forma contundente, nem a supremacia ideológica, e embora o dólar mantenha ainda hoje uma condição especial em relação às outras moedas, é evidente que a década de 1970 foi um período de mudanças profundas.

Esta conjuntura de crise econômica, além de reorganizar as regras de funcionamento das relações econômicas internacionais com impacto até os dias atuais, contribuiu para o desenvolvimento de pensamentos alternativos na área como, por exemplo, a “Economia Política Internacional” (EPI). Embora nunca tenha formado

um grupo coeso, a EPI ganha dimensões principalmente por destacar a relação umbilical entre o poder e o dinheiro, entre o Estado e o mercado e entre a autoridade e a economia. Embora este campo de estudo seja uma área em disputa, entendemos que a escola neogramsciana é uma das mais robustas abordagens principalmente por captar as dinâmicas econômicas e políticas do cenário internacional e por entender estas duas manifestações do poder como faces de uma mesma moeda.

Entretanto, é importante fazer uma diferenciação: a história do campo da EPI apresentou maneiras distintas de se entender o objeto de estudo. A agenda de pesquisa inicialmente foi estimulada pelos trabalhos de autores como Robert Keohane & Joseph Nye (1977) e Robert Gilpin (2002), os quais abriram o espaço para o entendimento das relações econômicas entre os Estados dentro da disciplina de Relações Internacionais. A influência das obras destes autores impactou a produção de diversos novos trabalhos, o que posteriormente se consolidou nos Estados Unidos enquanto a escola estadunidense de EPI. Os modelos quantitativos e o rigor do positivismo serviram para a consolidação do pensamento racionalista dentro do campo, devido ao caráter científico próximo ao das Ciências Econômicas, o que pode ser observado pela expansão e domínio do behaviorismo sobre as Ciências Sociais, incluindo as Relações Internacionais (COHEN, 2007; SMITH *et al.*, 1996).

Os questionamentos sobre o modelo da escola estadunidense ganham espaço com as contribuições de Robert W. Cox (1983), Stephen Gill (1990), William I. Robinson (2005), Adam Morton (2007) e John Agnew (2005), entre outros, que estimularam o transbordamento da análise dos fenômenos econômicos no cenário internacional para além do escopo teórico e empírico proposto pelos autores anteriores, o que serviu para construir uma nova linha de pensamento na EPI. Estes dois últimos autores, por exemplo, apresentaram novas ferramentas analíticas, através do materialismo histórico dialético de Marx, para a compreensão das RI e, por conseguinte, a EPI, recorrendo aos trabalhos de Gramsci em conjunto com o caráter emancipatório da razão defendido pela Escola de Frankfurt. Assim, o conceito gramsciano de hegemonia é reinterpretado para a leitura da internacionalização da produção, bem como a manutenção da agenda das instituições internacionais favoráveis aos interesses dos Estados centrais da economia internacional.

Esta escolha teórica, além de fazer uma provocação ao *mainstream* majoritariamente liberal das teorias de relações internacionais, parece muito mais adequada para lidar com uma das questões centrais da política internacional contemporânea: como pensar a relação entre hierarquia, ordem e mudança na política mundial sem deixar de lado os avanços e retrocessos da globalização? Nota-se aqui duas faces importantes desta problematização. Em primeiro lugar, a constatação empírica do fenômeno da globalização. Em segundo lugar, a eleição da hierarquia, ordem e mudança como eixo fundamental para a pesquisa.

Sobre esta primeira face, é importante reconhecer as mudanças qualitativas importantes nas relações sociais observadas principalmente da década de 1970 em diante, com aumento da velocidade e dos fluxos transfronteiriços, a ampliação do núcleo decisório das relações econômicas internacionais e a multiplicação do multilateralismo de todo tipo. Se parássemos por aqui, estaríamos muito próximos das

teses liberais de mundo sem fronteiras ou das leituras mais parcimoniosas da teoria dos regimes internacionais. Entretanto, Ramos (2013) nos mostra, entre outras coisas, que identificar estes aspectos da realidade não significa necessariamente o rompimento com a inegável centralidade exercida pelos Estados Unidos neste fenômeno e o papel ativo desempenhado pelo Estado e outras instituições. Fora da EPI não seria possível esta problematização, o que acabaria empurrando o analista ou para teses do fim do Estado (esta desconsiderando o papel ativo do poder e da força) ou para teses do imperialismo clássico (esta desconsiderando as novas dinâmicas do poder global).

Embora aparentemente simples de descrever, diversos conceitos já surgiram na literatura de EPI buscando captar este aspecto da realidade: globalização, mundialização, interdependência, transnacionalização, financeirização, ocidentalização, capital-imperialismo, entre outros. De todos estes, talvez o mais difícil de definir seja justamente o primeiro. Isso se dá em grande medida devido às múltiplas incorporações distintas do termo no debate acadêmico, político e econômico. Mesmo reconhecendo todos estes os problemas, inúmeros autores utilizam o conceito para descrever este fenômeno. O conceito é carregado teoricamente, o que por vezes pode confundir o leitor desavisado. Segundo Ramos (2013), existem inúmeras possibilidades de absorção do conceito no debate contemporâneo: o conceito pode ser confundido com internacionalização, liberalização, universalização, ocidentalização e/ou reespacialização.

Neste sentido, a escola crítica da globalização (ECG) parte da seguinte concepção: a necessidade de se romper com os níveis de análise que colocam o doméstico e o internacional como aspectos separados da realidade social; a necessidade de historicizar os fenômenos internacionais evitando os equívocos da atemporalidade; a necessidade de se capturar as condições materiais e as desigualdades decorrentes delas e; a urgência de se romper com leituras exclusivamente ocidentais do fenômeno da globalização, afim de compreender como a subalternidade do Sul Global se reproduz com o desenvolvimento desigual e combinado do capital.

Sobre a segunda face, inúmeras escolas buscam enfrentar o desafio, entre elas: os estudos sobre a Governança Global; os estudos sobre o Novo Imperialismo; os estudos sobre a Pós-Modernidade (divididas em Império e governabilidade); e os estudos sobre o Sistema-Mundo. Não nos cabe aqui fazer uma análise detalhada sobre cada uma destas escolas. Resta dizer apenas que, como nos alerta Ramos (2013), embora todas elas tenham algum mérito na compreensão de algum aspecto da realidade contemporânea, todas elas também são insuficientes por desconsiderar um ou mais aspectos considerados inegociáveis para a análise. O primeiro deles, a própria relevância e sofisticação do fenômeno da Globalização (algo desconsiderado pelos céticos da globalização e estadocentristas das escolas do novo imperialismo, do Sistema-Mundo e da governabilidade); o segundo, a inquestionável permanência do “antigo mundo vestfaliano”, centralidade do Estado e das relações de poder mesmo num cenário globalizado (algo desconsiderado nas leituras hiperglobalistas das escolas da governança global e do Império); e o terceiro, a relevância da territorialidade e suas especificidades no exercício do poder e na manifestação da ordem globalizada

(algo desconsiderado pelas abordagens do império, da governabilidade e da governança global).

É neste contexto que as abordagens neogramscianas ganham importância. Para Ramos (2013), por exemplo, a única forma de avançar na análise sem romper nenhum dos três eixos norteadores sistematizados acima é por meio da absorção e adaptação do trabalho do Gramsci. Para este autor, é possível enxergar “a globalização como algo real sem, contudo, desconsiderar o papel do Estado nesse processo” e ao mesmo tempo atribuir “a devida importância para o papel desempenhado pelos Estados Unidos na origem e nos desdobramentos desse processo de configuração do poder global” (RAMOS, 2013:137). Além disso, ao permitir captar as novas dinâmicas impostas pela Globalização sem romper com as formas e a centralidade do Estado, o autor se insere em um dos principais debates da abordagem neogramciana, uma vez que reforça a análise das forças sociais internas ao Estado, o que rejeita reducionismos em relação a agência destas a partir de leituras que enxergam a periferia da EPI enquanto um “cinturão de transmissão”, e também se torna um importante interlocutor da escola no Brasil.

Com isso em mente, este trabalho buscará mapear algumas contribuições conceituais da escola neogramciana para a compreensão da política internacional contemporânea. Para isso, o trabalho está dividido em três seções, além desta introdução: A primeira, intitulada “hegemonia, revolução passiva e bloco histórico”, buscaremos mapear as principais contribuições conceituais desta escola; a segunda, intitulada “neoliberalismo e resistência” buscaremos apresentar como a escola entende os principais desafios existentes no eixo-subalterno. Por fim, apresentaremos breves considerações gerais.

10.1 Hegemonia, revolução passiva e bloco histórico

O conceito de “hegemonia” é recorrentemente citado na disciplina de RI, contudo, o seu significado pode ter variações e aplicações distintas (ROBINSON, 2005). A palavra é derivada da língua grega do substantivo *hegemon* – aquele que mostra o caminho – e do verbo *hegeisthai* – guiar/liderar (SANBONMATSU, 2001). Em termos gramscianos, hegemonia se refere ao momento em que um determinado grupo exerce o seu poder por intermédio de sua posição de dominante e dirigente na sociedade (ALVES, 2010). O entendimento da hegemonia no Estado ampliado (sociedade política mais sociedade civil) estende o espectro das forças sociais, contribuindo para o debate marxista acerca da reprodução dos privilégios da classe burguesa em seus níveis materiais e ideológicos (COUTINHO, 1999; DEMUNER, 2017).

Portanto, além do monopólio da riqueza produzida na esfera econômica e do controle das forças repressivas do aparato estatal, as desigualdades sociais são mantidas pela aliança subjetiva orgânica estabelecida pela classe dominante sobre outras frações de classe inferiores, de modo que “o grupo ou classe é capaz de formar seu próprio conhecimento particular e sistema de valores, e transformá-los em conceitos

sobre o mundo universalmente aplicados" (FONTANA, 1993, p., *apud* SANBON-MATSU, 2001, p. 144). Trata-se de um projeto intelectual e moral favorável aos interesses da classe hegemônica refletidos na formação do senso comum, sustentado pelas diversas instituições (empresas, mídia, escolas, igrejas etc.) que compõe a complexa rede da sociedade civil (ROBINSON, 2005; DEMUNER, 2017).

O famoso artigo de Cox (1981) *Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory* retoma este conceito de hegemonia para evidenciar a estreita relação da produção científica de RI com a manutenção dos problemas do cenário internacional. Além da crítica, neste mesmo artigo cabem recomendações de realizar pesquisas no campo internacional sem recair na "instrumentalização da razão"⁷⁸, buscando desse modo um conhecimento que fosse emancipador. Para tanto, (i) o positivismo não poderia seguir como reificador das relações internacionais, em contraposição o materialismo histórico seria capaz de compreender as forças sociais existentes na formação da Ordem Mundial. Junto a isto, (ii) a análise crítica deve levar em consideração que teoria e *práxis* estão inteiramente relacionadas na construção de nossa realidade, sendo assim possível por meio da razão crítica alterar na prática as estruturas que impedem a emancipação do sujeito (DEMUNER, 2017).

Desta maneira, o marxismo deve ser colocado como ferramenta analítica em aberto, buscando a partir da crítica ao *status-quo* emancipar o sujeito através da *práxis*, ao invés de reificar a dominação existente, o que é importante reafirmar devido às experiências políticas e os rumos históricos e que a filosofia marxista tomou (BURNHAM, 1994; GAMBLE, 1999). Além disso, a abordagem do materialismo histórico proposto por Cox para as RI advém, apesar de suas inovações, sobretudo dos conceitos de Gramsci sobre a articulação do capital nas sociedades ocidentais⁷⁹. Dessa maneira, a formação de blocos históricos e as hegemonias exercidas no interior das sociedades do Estado-nação moderno no decorrer do desenvolvimento capitalista produzem forças sociais transnacionais que caracterizam as relações internacionais, bem como os fenômenos internacionais influenciam na formação da realidade doméstica, logo na forma dos Estados (COX, 1981, MORTON, 2013). Aqui cabe uma crítica a validade do termo dado a escola "neogramsciana" em si, já que as forças sociais internacionais sempre estiverem presentes nas análises de Gramsci, e, portanto, não há a necessidade de translocar o pensamento gramsciano "para fora", o que parece ser proposto em alguns momentos por Cox (1981; 1983) (BIELER, BRUFF; MORTON, 2015). Ao mesmo tempo, a crítica serve para reforçar a viabilidade de Gramsci nas Relações

78 Refere-se a crítica da Escola de Frankfurt sobre como o projeto iluminista de emancipação do indivíduo por meio do conhecimento se degenerou na reprodução das relações sociais de dominação, uma vez que a ciência possui o seu direcionamento voltado apenas para o aperfeiçoamento tecnocientífico (HOKHAIMER, 2003).

79 Gramsci (1975) elabora dois tipos de sociedade ao analisar as formas de Estado no desenvolvimento desigual e combinado de sua época: a sociedade oriental, na qual o poder da classe dominante se dá principalmente pelo controle dos aparelhos repressivos do aparato estatal; a sociedade ocidental, em que a burguesia exerce sua hegemonia no domínio da sociedade política, mas majoritariamente devido ao compartilhamento de valores e princípios favoráveis aos seus interesses na sociedade civil.

Internacionais, visto que o uso de seu pensamento não demanda necessariamente de uma “tradução” (PASHA, 2008) para o internacional.

Na sua obra *Production, Power, and World Order: Social Forces in the making of History*, Cox (1987) trabalha extensivamente no detalhamento das mudanças que a forma de organização do capital sofreu no decorrer da história, desde a formação do Estado-nação. A partir de ciclos históricos de longa-duração de Braudel e uma tipologia weberiana, o autor demonstra como os EUA chegarem até a posição hegemônica nas relações econômicas internacionais, e contrapondo os teóricos da estabilidade, se manteve na liderança da política internacional nos últimos anos, mesmo com as rupturas inerentes ao modelo capitalista e ameaças externas. Este último movimento recebe por Gramsci (2000) o nome de “revolução passiva”.

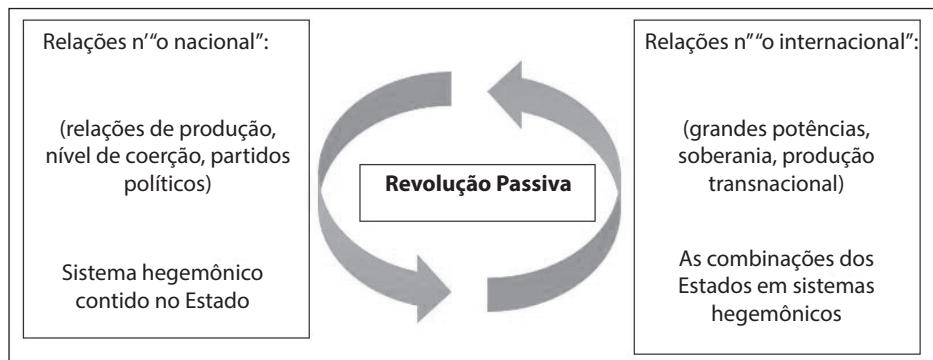
A este respeito, é importante considerar que apesar de podermos observar as tendências das forças sociais globais na formação da Ordem Mundial, os resultados encontrados localmente são distintos devido às especificidades regionais. Assim como em Americanismo e Fordismo, quando Gramsci (1975) analisa os impactos que a entrada do modo de produção fordista acarretava sobre a organização social italiana e de outros países. Ele diz que

Existe uma revolução passiva envolvida no fato que (...) relativamente modificações de longo alcance estão sendo introduzidas na estrutura econômica do país (...) em competição com as formações mais avançadas industrialmente que monopolizam matérias-primas e tem acumulado montante massivo de capital (GRAMSCI, 1975, p. 119-120, apud BIELER, BRUFF; MORTON, 2015, p. 143).

Semelhantemente, a industrialização recente de cima para baixo do Sul Global - aliada ao “novo constitucionalismo” - provoca alterações estruturais nas formas dos Estados quando contraposta com as forças sociais domésticas. As condições de inserção nas relações econômicas internacionais se tornam bastante limitadas, isto porque a classe hegemônica interna desses Estados busca a obtenção dos seus interesses a partir do espaço marginal colocado pelo centro detentor do domínio tecnológico e científico (GILL, 2008). O resultado é a formação de Estados oriundos de revoluções passivas bem distantes da realidade social (MORTON, 2007; 2013). Isto se dá porque a sociedade política doméstica ao passo que busca manter as suas bases de dominação tradicionais é também adequada de acordo com a disciplina da hegemonia transnacional através do neoliberalismo. A configuração da região são regimes autoritários ou democracias pouco representativas, modelos capazes de seguir com a modernização/industrialização do Sul na nova divisão internacional do trabalho sem comprometer a “estabilidade” do sistema (COX, 1987; 1999, MORTON, 2007). É relevante relembrarmos que além do consenso ideológico reproduzido nas instituições internacionais, a hegemonia, assim como na análise nacional-popular de Gramsci, possui também o domínio bélico e coercitivo. Portanto, a capacidade repressiva exercida pelo Norte Global, sobretudo os EUA, evidencia-se quando algum

Estado periférico, de fato, desafia a lógica do “novo constitucionalismo” (GILL, 1995; HARVEY, 2004).

Figura 1 – Relações geopolíticas e “O Internacional”



Fonte: MORTON, 2007, p. 150, tradução nossa.

Na abordagem de Morton (2007), apresentada na Figura 1, a revolução passiva envolve tanto um processo internacional, quanto nacional. A forma do Estado é influenciada pelas suas forças sociais internas em contato com as forças sociais das relações internacionais. A partir do movimento dialético entre as duas forças, ocorre a estabilização hegemônica ou a sua contestação dentro do Estado. É importante ressaltar este processo, posto que algumas interpretações da hegemonia no âmbito global negligenciam o papel dos atores nacionais na difusão/contenção de determinado bloco histórico transnacional. Essa lente de análise poderia nos levar a cometer alguns equívocos, como, por exemplo, considerar os Estados do Sul Global enquanto meros receptores da agenda neoliberal, reduzindo a complexa relação interestatal a um “cinturão de transmissão”. A classe hegemônica local também é bastante ativa nesse processo, bem como a resistência à aplicação da agenda nacionalmente.

Mas a revolução passiva não se restringe a isso, o conceito aparece diversos momentos na obra de Gramsci (2000), e não possui uma definição estática do que seja. O autor recorre a este conceito principalmente para explicar as mudanças históricas, que não provocaram mudanças estruturais. Algumas alterações podem ter sido feitas, mas o *status-quo*, isto é, as relações de dominação permanecem. Numa perspectiva de restauração/revolução, Gramsci relata que existe uma revolução passiva quando:

1. Existe uma revolução sem a participação das massas, geralmente provocada ou liderada por forças externas;
2. Existe uma transformação social lenta, capilar ou ‘molecular’, de modo que as forças de classe emergentes devem avançar cuidadosamente, sorrateiramente e devagar (GILL, 2008, p. 62).

Além disso, para os estudos de Relações Internacionais a revolução passiva aparece como algo frutífero para compreender os movimentos “revolucionários” da

economia política internacional que na verdade acabam causando mudanças moleculares na arquitetura internacional. Por exemplo, Ramos (2007) analisa a partir dessa perspectiva como o G-20 - resultado da expansão do G-7/8 com a entrada de países do Sul Global - reifica o *status-quo* neoliberal. O que poderia ser algo positivo para a redução das desigualdades da Ordem Mundial acaba endossando as mesmas políticas do grupo anterior. Porém, agora de forma mais legitimada por meio da participação de Estados marginalizados. A abordagem neogramsciana, portanto, problematiza as diferentes formas de resistência. Não basta resistir de forma molecular: em temos de hegemonia neoliberal, resistir significa, necessariamente, rompimento.

10.2 Hegemonia, neoliberalismo e resistência

Em conjunto com os desenvolvimentos tecnológicos, os quais intensificaram ainda mais os fluxos e redes criados entre as fronteiras estatais, a economia política internacional ganha cada vez mais o caráter global. Os espaços da organização econômica mundial, aquele em que se dão as relações de produção e a geração das forças sociais locais e mundiais desconstrói a imagem do Estado como uma zona fechada ao externo. A este momento de intensificação dos processos políticos e econômico nas relações internacionais daremos o nome de globalização (COX, 1999, GILL, 2008, IANNI, 1994; MORTON, 2007).

O discurso da globalização enquanto fenômeno inevitável dos elevados fluxos de capital e comunicação serve para legitimar as práticas neoliberais voltadas para a abertura dos mercados nacionais e a ausência declarada do Estados na administração de setores sociais e públicos. Deste modo, entendendo a relação nodal das forças locais e globais na formação da realidade doméstica (Estado) e internacional (Ordem Mundial) no desenvolvimento desigual e combinado da globalização é possível percebermos qual classe mais se beneficia/prejudica com as políticas adotadas e os principais mecanismos nas relações internacionais e nacionais adotados neste processo. Assim, “aqui formação e conflito de classe mediaram entre a produção da economia mundial e o sistema interestatal. As classes [...] possuem suas origens em sociedades nacionais, mas formam links entre as fronteiras que separam as sociedades nacionais” (COX, 1987, p. 357). A Classe Capitalista Transnacional e as Organizações Internacionais (OIs) – principalmente as econômicas – estiveram inter-relacionados e ativos diretamente na construção deste bloco histórico que se formava.

Tabela 1 – Formas de Estado de acordo com Cox na divisão heartland/contender

Era	Heartland lockeano	Contenders hobbesianos
Século XVIII e XIX	Estado Liberal (Grã-Bretanha) Estado Liberal Instrumental (EUA)	Estado Bonapartista (França)
Fim do século XIX até início do século XX	Estado Nacionalista de Bem-estar (Grã-Bretanha)	Estado Nacionalista de Bem-estar (Prússia e Alemanha) Estado Fascista (Potências do Eixo)

continua...

continuação

Era	Heartland lockeano	Contenders hobbesianos
Meados do século XX	Estado Corporativo Liberal (EUA/Bloco Atlântico Norte)	Estado Redistributivo Centralizado (Bloco Soviético) Estado Cartel (Sul Europeu/Ditaduras Americanas) Estado Desenvolvimentista Neo-mercantilista (Estados do Terceiro Mundo de industrialização tardia)
Fim do século XX	Estado Hiperliberal (Modelo Thatcher/Reagan)	

Fonte: VAN DER PIJL, 1997, p. 122, tradução nossa.

Contudo, isto não quer dizer, por exemplo, que a classe capitalista transnacional se originou neste mesmo período, sendo causa/efeito do próprio processo de crise capitalista. Através do estudo histórico realizado por Kes van der Pijl (1979, 1997) entendemos o desenvolvimento das redes estabelecidas por esta classe, bem como as pressões realizadas sobre elas, até chegar ao seu apogeu na Economia Política Global. Já Gill (1995) nos aponta para o que ele chama de “novo constitucionalismo”, referindo-se a hegemonia dos termos de rendimento e eficiência sob a lógica neoliberal na governança global. O capitalismo transnacional se solidificando no núcleo orgânico capitalista teve as bases necessárias para reproduzir seus interesses globalmente, através do domínio do aparelho do Estado ocorre a “normatização” das principais OIs. O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) foram utilizados como importantes ferramentas para a consagração da retomada de investimentos no núcleo orgânico, ainda que isto representasse a exclusão de todo o resto do mundo no direcionamento das relações econômicas internacionais. O que se vê em curso são estes organismos fornecendo créditos e auxílios financeiros para os Estado que seguirem à risca a cartilha neoliberal.

O que se vê então é um “neoliberalismo disciplinador”, uma forma de panoptismo⁸⁰ responsável por moldar e vigiar o espaço global para a perfeita aplicação da espoliação, eliminando as possibilidades de políticas macroeconômicas distintas a fim de garantir a plena aplicação dos cálculos matemáticos e evitar possíveis “distúrbios” do sistema monetário internacional (COX, 1996, GILL, 2008). Encontramo-nos, então, no domínio da “civilização de mercado”, que de acordo com Gill:

[...] envolve padrões de desintegração social e padrões de relações sociais hierárquicas, excludentes e particulares (...) ela tende a gerar uma perspectiva do mundo que é ahistórica, economicista, materialista, eu-orientada, de curta duração e míope ecologicamente. Enquanto a governança dessa civilização de mercado é primeiramente capturada pelo discurso do neoliberalismo globalizante e expressada através da interação de livres empresas e o Estado, sua coordenação é alcançada por meio da combinação de disciplina de mercado poder político direto (GILL, 1995, p. 407).

Um dos aspectos da “civilização de mercado” é a total marginalização do “outro”, seja este indivíduo, grupo, ou Estado, no processo de decisão frente ao

80 Panoptismo é um conceito cunhado por Foucault (1996) para demonstrar como o indivíduo é observado pelo poder por inúmeros olhos a fim de controle e padronização dos corpos.

“novo constitucionalismo”. Enquanto a Organização Mundial do Comércio (OMC) segue reduzindo os conflitos entre a classe capitalista transnacional na economia internacional, e reproduzindo o consenso⁸¹ sobre as demais, o mesmo não poder ser dito sobre sua eficiência na redução das desigualdades econômicas. O plano deste órgão para a agriculta, por exemplo, é bastante evidente: a reforma agrária deve ser obtida através das vendas de terras não utilizadas, ou pouco eficientes, para aquele que apresentar as melhores condições econômicas de produção, através do financiamento de bancos privados (BORRAS, 2004), mais um processo de espoliação. O objetivo de tal modelo é fornecer a inserção adequada da economia local no cenário internacional a partir da especialização e modernização produtiva, mas intensifica a política de concentração de terras das regiões periféricas (COX, 1999). Diversos movimentos sociais eclodem ao redor do globo como resposta à mercantilização da terra no discurso e prática neoliberal, o zapatismo no sul do Estado mexicano é um deles (VELTMEYER, 1997; DEMUNER, 2017).

É neste contexto que surge o debate sobre a condição subalterna. Sobre isso, Gramsci (2011) afirma que está diretamente ligada com a posição das massas populares nas relações sociais de produção, mas esta categoria não se restringe aos efeitos de desigualdade econômica. Ao analisar a situação dos camponeses na “questão meridional” na Itália, o autor identifica a caracterização amorfa da organização subalterna, isto é, o sujeito impedido de dar forma a sua própria história. A falta de coordenação dos subalternos em suas ações/reivindicações se dá justamente devido às diversas opressões que estão sujeitos pelo consenso hegemônico, no qual a cultura da classe dirigente é ideologicamente/socialmente construída enquanto superior (HALL, 1986b). Apesar do foco ser a condição da classe camponesa no sul da Itália, em suas referências acaba sendo abordada toda a classe trabalhadora (urbana e rural) (LIGUORI, 2014). Mais do que fornecer uma conceituação fechada sobre o seu significado, o autor contribui para a constituição de um amplo campo de estudos sobre o assunto.

Para exemplificar este ponto, Cox (2002) traça uma analogia entre os conceitos de orientalismo⁸² de Edward Said (1979) e revolução passiva de Gramsci para retratar

81 Mesmo com as novas estratégias de negociação formadas pelos Estados do Sul Global liderados pelo Brasil e Índia (NARLIKAR, 2003), a relação comercial dos produtos agrícolas continua como uma pauta marginalizada na agenda da OMC. Chang (2006) demonstra que a omissão das decisões da OMC acerca das pautas primordiais para os Estados do Sul, como a agrícola, fortalece o baixo grau de desenvolvimento econômico da região.

82 Dentro das RI, os estudos pós-coloniais sobre o orientalismo ampliaram o escopo das relações de poder enfocando as desigualdades na produção de saber, e as barreiras do Estado pós-colonial, de modo que os povos não-ocidentais sofrem diversas fraturas pela colonialidade histórica nas bases do Estado, mesmo após a independência (CHOWDRY & NIAR, 2002). De acordo com Said (1979), o Orientanslismo demonstra como o nosso conhecimento sobre o oriente é formado principalmente a partir dos interesses ocidentais, o que possibilita a dominação dos povos europeus sobre os demais: “isto é, sobretudo, um discurso que de maneira alguma está em correspondência direta com o poder político bruto, mas é produzido e existe em uma troca desigual entre vários tipos de poder, sendo moldado em certo nível pela troca com o poder político (como ocorre na organização colonial ou imperial), com o poder intelectual (como nas ciências dominantes como a linguística comparada, anatomia ou qualquer uma das ciências políticas modernas), com o poder cultural (como em ortodoxias, cânones ou gostos, textos e valores) e com o poder moral (como as ideias sobre o que ‘nós’ fazemos e o que ‘eles’ não podem fazer ou entender como ‘nós’ fazemos). De fato, meu

a maneira pela qual os subalternos são absorvidos na modernidade. Em ambas as leituras os autores retratam o modo excluente da participação dos grupos sociais não dirigentes no processo de formação do Estado-nação. No orientalismo, a objetividade científica ocidental traça as características que justificam o atraso das outras civilizações, que não a ocidental. Nesse sentido, o subalterno aceita um conhecimento sobre ele mesmo distinto de sua realidade, construindo a colonialidade sobre os povos não-ocidentais. As elites domésticas dessas nações são aceitas no *status quo* “externo” a elas. Essa relação de poder se assemelha à revolução passiva, ao passo que nesse conceito, como já vimos, Gramsci discorre a respeito da subordinação da cultura popular à liderança intelectual da classe dominante (transnacional), a hegemonia. Ademais, nas duas linhas de pensamento esse fenômeno está sujeito a uma crise de legitimidade, posto que o conhecimento dominante nunca se dá de modo pleno entre as massas/subalternos.

Para superar as bases de dominação capitalista é preciso, portanto, dar forma a resistência, o que significa criar laços de solidariedade entre os participantes que transcendam os meros interesses de curto/médio-prazo (MORTON, 2007). Por meio do pensamento estratégico de Maquiavel, o autor busca formar um Moderno Príncipe representado no partido político comunista, mas muito além deste, a fim de entender como a esquerda poderia criar uma liderança – hegemonia – na sociedade a partir da guerra de posições⁸³ dentro do Estado ampliado (COUTINHO, 1999). A hegemonia da classe burguesa ocorre com a aliança intelectual e moral estabelecida em torno de um projeto político sobre outras frações de classe, inclusive o proletariado. Devido à influência da ideologia hegemônica na manutenção do sistema capitalista, a classe trabalhadora deve se empenhar na contestação do domínio ideológico – que para Gramsci se trata de um amplo leque de outras dominações além da econômica – por meio da construção nacional-popular de um novo projeto não apenas econômico, mas também político/moral (HALL, 1986a). A formação de modos de produção mais igualitários ocorre juntamente com a criação do “bom senso”, o pensamento crítico sobre as regras/normas sociais que organizam a sociedade.

A atividade emancipatória do Moderno Príncipe é direcionada para a ação coletiva na construção de organizações políticas democráticas, o que envolve tanto a reorganização econômica da sociedade, quanto a uma pedagogia do oprimido⁸⁴ e emancipação cultural (SAID, 2014; ROBINSON, 2005). Gramsci diz:

argumento real é que o Orientalismo é – e não simplesmente representa – uma considerável dimensão da cultura política-intelectual moderna e como tanto tem menos relação com o oriente que para com o ‘nossa’ mundo” (SAID, 1979, p. 12, tradução nossa).

83 A transformação social nas sociedades ocidentais não poderia ser colocada em prática a partir apenas da tomada do aparelho estatal e dos meios de produção – guerra de manobra – como no caso das sociedades orientais. A complexidade da articulação capitalista na sociedade civil ocidental torna necessária uma guerra de posição, na qual a esquerda precisa promover a desconstrução dos valores pilares da legitimidade do *status quo* no espaço das macro e micro relações sociais (GRAMSCI, 1975).

84 Colocando superficialmente, a pedagogia do oprimido é uma prática pedagógica elaborada por Paulo Freire (1987) que tem como objetivo promover a libertação do ser por meio da educação. Assim o indivíduo a partir de um conhecimento crítico é capaz de se libertar da alienação e pensar “para si”, descoisificando as relações sociais ao seu redor.

Uma importante parte do Moderno Príncipe deverá ser dedicada a questão da reforma intelectual e moral, isto é, para a questão da religião ou visão de mundo... O Moderno Príncipe deve ser e não pode deixar de ser o proclamador e organizador de uma reforma moral e intelectual, o que também quer dizer terreno criativo para o desenvolvimento subsequente da vontade nacional-popular em direção a realização de uma forma de civilização moderna totalmente superior (GRAMSCI, 1972, p. 123, *apud* SANBONMATSU, 2001, p. 146).

A constituição deste novo consenso hegemônico se daria na “trincheira” da guerra de posições, ganhando e expandindo os espaços de emancipação do subalterno passo-a-passo, e como o cenário se trata de uma correlação de forças favorável ao bloco histórico burguês, estratégias são demandadas à contra-hegemonia (SAID, 2014). Podemos resumir a forma do Moderno Príncipe a partir das seguintes características relacionadas entre elas: (i) a participação das massas; (ii) a presença de intelectuais orgânicos – intelectuais e militantes da própria classe subalterna – responsáveis pela organicidade da articulação; (iii) uma liderança orgânica - Jacobinos - capaz de estabelecer unidade/disciplina ao movimento e captar as forças dispersas a seu favor; (iv) ser contínuo e movimento, sujeito do seu momento histórico (COUTINHO, 1999; ROBINSON, 2005; SANBONMATSU, 2001). Percebemos que Gramsci não se adequa na posição vanguardista do partido como outros teóricos marxistas, mas também não renuncia à importância de uma liderança e organização política.

Nos avanços da guerra de posição não se desvincula a conquista de progressos na organização da superestrutura com a necessidade de regulação da infraestrutura. O Moderno Príncipe perpassa, portanto, uma ligação orgânica entre os distintos grupos subalternos para transformar a sociedade. Tal transformação necessita alterar a dinâmica das forças nas relações sociais de produção, devido ao grau de influência que o modo de produção exerce nas bases da prática social, e, consequentemente, nas ideias que guiam o sujeito no mundo real (HALL, 1986b). Essa relação orgânica da ação militante na reforma intelectual/moral com a materialização de uma nova organização social fica explícita em Gramsci quando questiona:

Pode haver reforma cultural, ou seja, elevação civil das camadas mais baixas da sociedade, sem uma anterior reforma econômica e uma modificação na posição social e no mundo econômico? É por isso que uma reforma intelectual e moral não pode deixar de estar ligada a um programa de reforma econômica; mais precisamente, o programa de reforma econômica é exatamente o modo concreto através do qual se apresenta toda reforma intelectual e moral (GRAMSCI; COUTINHO, 2011, p. 240).

Seria a construção de um bom senso capaz de permitir a autonomia do sujeito na sua prática social o projeto emancipatório do Moderno Príncipe. Gramsci deixa nítido que esse objetivo é impossível de ser alcançado sem modificar os obstáculos do controle da esfera econômica pela classe dirigente (IVES, 2004; ROBINSON, 2005).

10.3 Considerações finais: em busca de uma agenda de pesquisa

Como vimos, a globalização tem causado alterações políticas, econômicas e sociais significativas para a nossa realidade. No campo das RI, este fenômeno possibilitou a abertura de caminhos para questionamentos importantes acerca da explicação das mudanças observadas na construção da arquitetura internacional pelo *mainstream*, e, por conseguinte, discussões sobre os atores e espaços que compõem as relações internacionais foram ampliadas (COX, 1997). Dentre estas novas discussões está o disputado conceito de Sociedade Civil Global (SCG), em grande medida refletindo os desdobramentos das discussões mencionadas no tópico anterior.

Desde a “Batalha de Seattle”⁸⁵ percebemos a proliferação de redes formadas por grupos sociais originados na sociedade civil – ONGs, movimentos sociais, coletivos, mídias alternativas, por exemplo – descendentes com o *status-quo* da Governança Global – o que motiva um conjunto bastante amplo de interesses, desde questões ecológicas até a censura e abuso das capacidades repressivas do Estado - com o objetivo de construir a globalização de baixo para cima, o que repercutiu como “O Movimento dos Movimentos”, ou altermundista, ou movimento de justiça global, sob o slogan de que “Um Outro Mundo É Possível” (DELLAPORTA, 2006; GEORGE, 2012; GILL, 1999). Mas, como questiona Susan George (2004), até que ponto a esquerda pode se engajar com a globalização por baixo de maneira articulada capaz de provocar mudanças na economia política global?

A escola neogramsciana, ao reconhecer a necessidade dos estudos sobre a sociedade global transbordarem as fronteiras do Estado para compreender os fenômenos proporcionados pela globalização, mantém a relevância dos aspectos nacionais, mas as forças originadas pelo movimento de transnacionalização do capital apresentam efeitos globais, ou seja, estes não se limitam ao local/regional. As características globais precisam ser estudadas para aprofundar o conhecimento das Relações Internacionais principalmente a respeito das diferenças neste momento de relativização das fronteiras do Estado-nação para entender como se dá a homogeneização das formas de organização sociais, bem como os movimentos que emergem contrários a este processo, os quais podem ser progressistas, ou simplesmente antihegemônicos.

85 Ficaram conhecidas por “Batalha de Seattle” as diversas manifestações que ocorrem durante a Conferência da OMC na cidade de Seattle, em 1999. Grupos de ativistas e movimentos sociais impediram os líderes de continuarem a reunião que dava seguimento a Rodada do Uruguai. Dentre as críticas dos manifestantes estava a gerência dos EUA na negociação, e a propriedade intelectual defendida pela organização (GILL, 1999)

REFERÊNCIAS

AGNEW, John. A. **Hegemony**: The New Shape of Global Power. Temple University Press. 2005.

ALVES, Ana Rodrigues Cavalcanti. O conceito de hegemonia: de Gramsci a Laclau e Mouffe. **Lua Nova**, São Paulo, v. 80, n. 71-96, p. 71, 2010.

ARRIGHI, Giovanni. A desigualdade mundial na distribuição de renda e o futuro do socialismo. In: SADER, Emir (org.). **O mundo depois da queda**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BIELER, Andreas; BRUFF, Ian; MORTON, Adam. Gramsci and ‘the International’: Past, Present and Future. In: MCNALLY, Mark (Ed.). **Antonio Gramsci**. Palgrave Macmillan UK, 2015.

BORRAS, Saturnino. **La Via Campesina**: un movimiento en movimiento. Amsterdã: Transnational Institute, 2004.

BURNHAM, Peter. Open Marxism and vulgar international political economy. **Review of International Political Economy**, v. 1, n. 2, p. 221-231, 1994.

COHEN, Benjamin J. **International Political Economy**: An Intellectual History. Princeton University Press, 2008

COUTINHO, Carlos N. **Gramsci, estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

COX, Robert W. Civil society at the turn of the millenium: prospects for an alternative world order. **Review of international studies**, v. 25, p. 3-28, 1999.

COX, Robert W. Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. **Cambridge Studies in International Relations**, v. 26. 1983.

COX, Robert W. **Production, power, and world order: Social forces in the making of history**. Columbia University Press, 1987.

COX, Robert W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millennium**, 10(2), 126–155. 1981.

COX, Robert W. The global political economy and social choice. In. COX, Robert; SINCLAIR, Timothy. **Approaches to world order**. Cambridge University Press, 1996.

DELLA PORTA, Donatella. **Globalization from below**: Transnational activists and protest networks. University of Minnesota Press, 2006.

DEMUNER, Davi Matias Marra. **O movimento zapatista e a solidariedade de classe transnacional**: uma análise da luta de classes na globalização. 2017. 169 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017. <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2017.252>

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GAMBLE, Andrew. **Marxism after communism**: beyond realism and historicism. *Review of International Studies*, v. 25, n. 05, p. 127-144, 1999.

GEORGE, Susan. Another world is possible if.... Verso, 2004.

GILL, Stephen. Two concepts of international political economy. **Review of International Studies**. v. 16, p. 369-381, 1990.

GILL, Stephen. Globalisation, market civilisation, and disciplinary neoliberalism. **Millennium-Journal of International Studies**, v. 24, n. 3, p. 399-423, 1995.

GILL, Stephen. Gramsci, modernity and globalization. **International Gramsci Society**, 1997.

GILL, Stephen. **Power and Resistance in the New World Order**: Fully Revised and Updated. Palgrave Macmillan, 2008.

GILL, Stephen. The global panopticon? The neoliberal state, economic life, and democratic surveillance. **Alternatives**, v. 20, n. 1, p. 1-49, 1995.

GILL, Stephen. Toward a postmodern prince? The battle in Seattle as a moment in the new politics of globalisation. **Journal of International Studies**, v. 23, n. 3, p. 399-423, 1994.

GILPIN, Robert. **The political economy of international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1987.

GRAMSCI, Antonio; COUTINHO, Carlos Nelson. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

HALL, Stuart. Gramsci's Relevance for the Study of Race and Ethnicity. **Journal of Communication Inquiry**, v. 10, n. 2, p. 5-27, 1986b.

HARVEY, David. **The Chiapas rebellion**: The struggle for land and democracy. Duke University Press, 1998.

HOBSBAWN, Eric. **O breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, Octavio. Globalização: novo paradigma das ciências sociais. **Estudos Avançados**, v. 8, n. 21, p. 147-163, 1994.

IVES, Peter. **Language and hegemony in Gramsci**. London: Pluto Press, 2004.

KENNEDY, Paul M. **The Rise and Fall of the Great Powers**: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000. Harper Collins Paperbacks. 1989

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**: World politics in transition. 2. ed., Boston: Little, Brown, 1977.

LIGUORI, Guido. Partido e subalternos em Gramsci e hoje. In: SAID, Ana Maria (org.). **Pensar a Sociedade Contemporânea**: a atualidade do pensamento de Marx e Gramsci. Uberlândia: EDUFU, 2014.

MORTON, Adam D. La Resurrección del Maíz': Globalisation, Resistance and the Zapatistas. **Millennium**, v. 31, n. 1, p. 27-54, 2002.

MORTON, Adam D. **Unravelling Gramsci: hegemony and passive revolution in the global political economy**. Pluto Pr, 2007.

MORTON, Adam D. **Revolution and State in Modern Mexico: The Political Economy of Uneven Development**. Rowman & Littlefield, 2013.

MORTON, Adam D. Structural change and neoliberalism in Mexico: 'Passive revolution' in the global political economy. **Third World Quarterly**, v. 24, n. 4, p. 631-653, 2003.

PASHA, Mustapha Kamal. Return to the source. In: GRAMSCI, Political Economy, and International Relations Theory. Palgrave Macmillan, New York, 2008. p. 199-216.

RAMOS, Leonardo C. S. **Hegemonia, revolução passiva e globalização**: o sistema G7/8. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas. 2013

ROBINSON, Andrew. Towards an intellectual reformation: the critique of common sense and the forgotten revolutionary project of Gramscian theory. **Critical Review Of International Social And Political Philosophy**, v. 8, n. 4, p. 469-481, 2005.

SAID, Ana Maria. Estado: Sociedade Civil E Luta Hegemônica. **Educação e Filosofia**, v. 28, n. 56, p. 603-615, 2014.

SANBONMATSU, John. **The postmodern prince**: Critical theory, left strategy, and the making of a new political subject. NYU Press, 2004.

SMITH, S. Positivism and beyond. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia. **International theory**: positivism and beyond. Cambridge University Press, 1996. pp. 11-44.

VAN DER PIJL, Kes. Transnational class formation and state form. In: GILL, Stephen; MITTELMAN, James. **Innovation and transformation in international studies**. Cambridge University Press, 1997.

VELTMEYER, Henry. New social movements in Latin America: the dynamics of class and identity. **The Journal of Peasant Studies**, v. 25, n. 1, p. 139-169, 1997.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. New York: McGraw-Hill. 1979.

CAPÍTULO 11

O PAPEL DAS *CREDIT RATING AGENCIES* NA CONTÍNUA REPRODUÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NEOLIBERAL

Vitor Furtado Jerônimo
José Rubens Damas Garlipp

Entre os pesquisadores que se debruçam sobre o papel das agências de classificação de crédito, é conhecida a frase proferida pelo jornalista Thomas L. Friedman, em 1996, dizendo: “*There are two superpowers in the world today in my opinion. There's the United States and there's Moody's Bond Rating Service. [...] Moody's can destroy you by downgrading your bonds [...]*”. Quase duas décadas depois, em 2012, entrevistado pelo jornal britânico *The Guardian*, o ex-analista da Moody's, Willian Harrington, proferiu o seguinte comentário sobre a atuação das agências de classificação de crédito e sua relação com o sistema financeiro internacional: “*Rating agencies are powerful. Without that AAA rating the bank cannot sell the instrument. Even if we'd delay our rating by a few days because of further questions, the bank would look bad, having to explain the delay to their clients*”. Estas duas passagens evidenciam um fato importante: a governança financeira tem sido cada vez mais influenciada e conduzida por atores privados em nome da “manutenção do funcionamento do sistema”, e nesse caso, pelas agências de *rating*.

Empenhados em compreender a ascensão de forças políticas responsáveis por moldar a política internacional, expandiram-se os estudos preocupados em analisar o crescimento da participação e autoridade dos atores privados na governança global (CUTLER, HAUFLER; PORTER, 1999; HALL; BIERSTEKER, 2002; HELD; MCGREW, 2002; LEVY; PRAKASH, 2003; UNDERHILL; ZHANG, 2008). Tal literatura tem como pressuposto básico a preocupação em abrir a caixa preta do Estado. Sendo assim, tentam desagregá-lo, chamando a atenção para a difusão do poder e da ação política, explorando a porosidade da fronteira entre Estado e a sociedade civil. De outro modo, eles desvelam os diversos atores, agências e discursos que constroem, mantêm e transformam a governança global.

É sobre tal interpretação da ascensão dos atores privados na governança global, especialmente na financeira, que discutimos, aqui, o papel das agências de classificação de crédito. O intuito é compreender o papel das *Credit Rating Agencies* (CRA) para além de suas funções formalmente anunciadas de reduzir a assimetria de informações, avaliar as instituições, etc. Elas têm moldado as condutas e políticas a serem seguidas pelos diferentes atores no sistema financeiro internacional (SFI). Sendo assim, argumentamos que elas são peças importantes para a própria reprodução

da ordem neoliberal. Dado que tais agências possuem certa credibilidade entre os agentes dos mercados financeiros, elas conseguiram, por meio do desenvolvimento de seu conhecimento especializado e da respectiva introdução de suas classificações para fins regulatórios, emitir “opiniões” que impactam o modo de se analisar o “risco” dentro do sistema financeiro internacional. Consequentemente, isso lhes assegurou um papel estratégico de produzir “verdades”, e mesmo, práticas a serem seguidas pelo mercado financeiro.

Adquirindo um estatuto de produção de verdade, tais agências desempenharam um papel singular, criando formas de conduta a serem seguidas pelos agentes financeiros em todo o mundo e, assim, disseminando orientações de caráter em prol da liberalização do sistema financeiro. Diversos fatores foram responsáveis por elevar tais instituições ao status de monitoradoras das finanças internacionais. Primeiramente, para que elas conseguissem tal estatuto, foi preciso que os Estados passassem a interpretá-las como atores importantes no mercado financeiro. Uma política econômica, que perpassa uma determinada forma de compreender as finanças e os mercados internacionais, só seria eficiente se as CRA’s, representando os interesses do mercado financeiro, vissem tal ação como uma “melhor prática” contra o risco presente no SFI.

Sendo assim, nos propomos a discutir como a manutenção das agências de classificação de crédito tem sido importante para a contínua reprodução do sistema financeiro. Portanto, é necessário que tenhamos clareza de que o papel exercido por tais atores vai além da mera teoria econômica de redução da assimetria de informações, ou seja, um papel meramente funcional dentro do sistema financeiro. Argumentamos aqui que as CRA’s constituem apenas uma parte, mas de relativa importância, dentro de todo um arcabouço intelectual, político e econômico neoliberal. Desse modo, elas se empenham constantemente na disseminação de condutas e políticas que visam a manutenção de um sistema fortemente ancorado no capital financeiro.

Para tanto, dividimos o presente texto em três seções, além desta Introdução e das Considerações Finais. Na primeira, abordamos o contexto de ascensão das agências de classificação de crédito, salientando como as mudanças ocorridas no sistema financeiro internacional foram fundamentais para tanto. Na segunda seção debatemos brevemente a noção de “neoliberalismo”, tentando dissociá-la das interpretações convencionais que a interpretam como mero sinônimo das políticas adotadas no Consenso de Washington, posto que entendemos tratar-se de um projeto sociopolítico que se consubstancia em processo dinâmico de “reinvenção institucional”. Tal entendimento é fundamental para compreendermos as mudanças nas posições e na conduta das CRA’s. Na terceira seção abordamos o papel das agências de classificação de crédito como um exemplo da ascensão dos atores privados no âmbito internacional, ou seja, apresentamos sua proeminência na governança global, principalmente, da governança financeira, discutindo a relevância de se compreender as agências de classificação de crédito para além de suas funções “estritamente econômicas”. Sendo

assim, é importante que analisemos seus aspectos políticos e sociais, nos atentando para seu papel como um “condutor de condutas”, dentro do SFI.

11.1 Ascensão e poder das agências de classificação de crédito

Para compreendermos o desenvolvimento das chamadas *Credit Rating Agencies*, é importante analisar historicamente o contexto de seu surgimento e, principalmente, quais foram os impactos que as mudanças no sistema financeiro internacional tiveram sobre elas. Nesta seção, analisamos como as mudanças ocorridas no sistema financeiro, suas tentativas de reorganização e o crescimento da importância dos capitais financeiros foram fundamentais para a expansão das agências de classificação de crédito. Apesar de apenas terem entrado intensamente nos debates acadêmicos com as sucessivas crises financeiras do final da década de 90, o desenvolvimento da indústria do *rating* tem suas raízes na expansão do mercado de divisas norte-americano em meados do século XIX e se estendeu por todo o mundo, principalmente a partir dos anos 70.

Em que pese o surgimento da indústria de classificação de crédito nos remeter ao século XIX, o estabelecimento das CRA's, tal como as conhecemos, tem como marco temporal o período de 1909 a 1943. É quando se inaugura o que viria a ser um verdadeiro oligopólio da indústria do *rating* com o surgimento das três maiores agências de classificação: a *Moody's*, a *Standard & Poors* e a *Fitch Ratings*. Estas, conhecidas como as “*Big Three*”, dominam, atualmente, mais de 90% do mercado de avaliação de crédito mundial. Como mencionamos, tal estabelecimento só foi possível devido à determinadas condições pelas quais a economia internacional e o sistema financeiro se encontravam no período.

A prosperidade dos anos de 1920 levou a uma grande circulação de capital, seja público e/ou privado. Operadores do mercado financeiro possuíam uma liberdade de atuação que até então nunca tinham experimentado. Com efeito, as décadas de 1920 e 1930 foram marcadas pela expansão das CRA's, bem como dos primeiros usos das classificações de crédito como instrumentos regulatórios, e se manteve assim até o fim da Segunda Guerra Mundial (LANGOHR; LANGOHR, 2008). Até a década de 1930, a classificação dos títulos havia sido apenas uma atividade embrionária, um conjunto de dados reunidos sobre as empresas em relatórios. A crise financeira de 1929 impulsionou de forma significativa a demanda pelos *ratings*, na medida em que as falências das empresas estavam cada vez mais recorrentes, assim como do risco de crédito. Consequentemente, isso gerou medidas de precaução por parte do governo dos EUA, que passou a adotar uma série de mecanismos regulatórios e, principalmente, a incorporar as classificações à regulação governamental.

Contrariamente, a década de 1960 e início dos anos 70 não foi um período favorável à expansão das CRA's. Devido à relativa estabilidade econômica e financeira, as agências de *rating* se mantiveram pequenas e, até mesmo, relegadas a segundo plano. Porém, o fim dos acordos de Bretton Woods, em 1973, significou a substituição dos controles das taxas de câmbios por um regime de taxa de câmbio flutuante,

o que culminou em uma abertura para os fluxos de capital internacionais mais livres e a globalização financeira (SYLLA, 2004). O processo de globalização financeira⁸⁶ foi um dos principais fatores que possibilitaram a aumento do papel do *rating* e, consequentemente, das agências de classificação de crédito (SINCLAIR, 1994).

Como argumentou Fiori (1997), esse período foi marcado por intensas transformações no sistema financeiro internacional (BAER et al., 1995; FERREIRA, 2012). Os capitais europeus e norte-americano, em busca de sua expansão e investimentos, passaram a “contornar” os sistemas de regulação dos Estados, interpenetrando na regulação nacional. Devido ao abandono do dólar como âncora internacional, o mercado de câmbio se tornou uma arena em que os ativos financeiros e as moedas estavam cada vez mais imbricados, e as finanças internacionais, isentas de regulação (GARLIPP, 2001). Esse desequilíbrio monetário e cambial, somado ao excedente de petrodólares, culminou em uma forte expansão do circuito interbancário, estimulando o surgimento de operações que escapavam do controle e da regulação dos bancos centrais (BELLUZZO, 1995).

O processo de desregulação, assim como suas consequências, se disseminou por todo o SFI, principalmente, nas mais importantes economias capitalistas. O surgimento desse espaço não regulamentado impactou a concorrência entre os agentes do mercado, culminando em uma onda de inovações financeiras (BAER et al., 1995; GARLIPP, 2001). A utilização de técnicas de administração de passivos por parte dos bancos, assim como práticas de financiamento direto por parte das grandes empresas, inauguraram um período de grande instabilidade e incerteza dos mercados financeiros e, consequentemente, da necessidade de se proteger dos riscos inerentes a esse ambiente de instabilidade. Diante dessa onda de inovações financeiras e da crescente integração dos mercados, as fronteiras anteriormente bem definidas entre instituições bancárias e não-bancárias se alteraram de maneira significativa. Consequentemente, isso provocou um crescimento da participação das instituições não-bancárias no sistema financeiro (GARLIPP, 2001).

Tais mudanças condisseram diretamente com uma estratégia de retomada da hegemonia norte-americana, por meio da ‘diplomacia do dólar’, sobre os destinos da economia mundial capitalista (BELLUZZO, 1995; TAVARES, 1997). Isso obrigou o restante do mundo capitalista a liberalizar os fluxos internacionais de capital (desregulação financeira) e a financiar as crescentes dívidas pública e externa dos EUA (BAER et al., 1995). Consequentemente, isso aumentou prodigiosamente os fluxos de capital financeiro desterritorializados (*off-shore*) (GARLIPP, 2001). Acompanhando esse crescente fluxo de capitais, um forte movimento especulativo gerou instabilidade no SFI, levando a severas crises financeiras. Cresceu a exposição dos investidores à incerteza e ao risco, o que evidenciou ainda mais a importância dos mecanismos de informação e análise (SINCLAIR, 2005). Surgiram então, novos atores da ‘financiarização global’, dentre eles, os fundos de pensão e inversores institucionais e, consequentemente, o crescimento das agências de classificação de crédito.

86 “A globalização financeira abrange mudanças mundiais na forma como os mercados financeiros são organizados, aumentos no volume de transações financeiras e alterações na regulamentação governamental” (SINCLAIR, 2005, p. 2, trad. nossa).

A crescente necessidade de informações e avaliações relativas à credibilidade dos agentes de mercado (empresas e/ou governos) impulsionou a demanda pelas classificações de crédito. Os investidores internacionais, buscando cada vez mais diversificar seus investimentos, conferiram crescente importância aos modelos de avaliação de risco, visando beneficiarem-se da diversificação do seu portfólio de investimentos. De outro modo, tal diversificação permitiu que os mercados pagassem prêmios mais altos pelos títulos de risco, assim como induziu a criação e a utilização de novos produtos financeiros, como securitizações e derivativos, entre outros (BAER et al, 1995). Dada sua falta de conhecimento sobre a situação dos países e empresas, e seus títulos, os investidores acabaram por abrir um largo caminho para as CRA's, contando com seus serviços de análises de crédito, em tese, mais qualificadas (LANGOHR; LANGOHR, 2008).

Partnoy (1999) afirma que o número de funcionários dessas agências havia crescido mais de dez vezes entre meados da década de 1980 e 1990, como também, houve um crescimento considerável no número de avaliações de empresas e sua respectiva expansão a diversos outros países do mundo. Portanto, a demanda pelas classificações globais nasceu e se desenvolveu, “e as CRA's expandiram suas atividades de classificação globalmente para responder a essa necessidade. Como resultado, elas acabaram ocupando o centro do teatro do mundo dos mercados de capitais” (LANGOHR; LANGOHR, 2008, p. 384, trad. nossa). Seguindo esta tendência, governos ao redor do mundo “também começaram a incorporar as classificações das agências em seus próprios regulamentos financeiros como pontos de referência para a exposição do público investidor a várias categorias de risco de *default*” (ABDELAL, 2007, p. 168, trad. nossa).

Do mesmo modo, o processo de desintermediação⁸⁷ financeira beneficiou significativamente as CRA's. Sob pressão da globalização financeira, os bancos foram pressionados a desvincular-se dos investimentos, pelo menos, dos que exigem largas somas de capital, o que abriu caminho para que as agências de *rating* se consolidassem (SINCLAIR, 2005; ABDELAL, 2007). A crescente procura por formas de financiamento diretas gerou um aumento da participação das instituições não-bancárias no sistema financeiro. Isso implicou em uma diversificação da captação e aplicação de recursos financeiros em direção aos inversores institucionais. Foi esse movimento que impulsionou o crescimento da participação das emissões de títulos de dívida por parte de empresas privadas, visto que, por meio destes instrumentos, elas puderam captar recursos diretamente nos mercados monetários e de capitais (COUTINHO; BELLUZZO, 1996; GARLIPP, 2001).

A desvinculação da relação entre o provedor de capital e seu usuário, antes feita pelos bancos, provocou uma necessidade cada vez maior de “diligência prévia” (LANGOHR; LANGOHR, 2008). Esta refere-se ao processo de análise e investigação de uma oportunidade de negócio a ser feito por parte de um investidor, a fim de avaliar os riscos existentes na operação. Devido a seus altos custos, o espaço deixado pelos

87 A desintermediação financeira foi o processo de substituição do financiamento bancário (por meio de empréstimos), pelo financiamento adquirido no mercado (na forma de títulos) (LANGOHR; LANGOHR, 2008; SINCLAIR, 2005)

bancos comerciais e de investimento no mercado de análise de crédito conferiu às CRA's o caminho livre para preencher tal função “à medida em que o financiamento corporativo baseado no mercado se tornou mais comum e a demanda por *ratings* aumentou rapidamente” (CALABRIA; EKINS, 2012, p.6, trad. nossa). As agências de classificação se aproveitaram desta situação incorrendo nos custos, especializando cada vez mais, e expandindo seus negócios a diversos outros locais, atividade que se tornava cada vez mais lucrativa e atraente (LANGOHR; LANGOHR, 2008). As *Big Three* alcançaram um escopo global, avançando em direção ao mercado financeiro de diversos países e nos mais diferentes tipos de produtos financeiros.

Com efeito, frente às mudanças ocorridas no sistema financeiro, principalmente a partir dos anos 1970, os mercados se viram novamente frente a incertezas e ao crescimento da volatilidade dos capitais. Reduzir o risco em suas transações passou a ser um dos principais objetivos de atores privados e públicos. Logo, as avaliações feitas pelas agências de classificação de crédito, assim como sua capacidade regulatória, passaram a adquirir maior importância dentro do SFI. Combatendo o problema das assimetrias de informação e a exposição dos investidores ao risco, essas agências fizeram com que tais investidores pudessem ter maior acesso aos mercados financeiros internacionais. Dessa forma, é importante frisar que à medida que foram ganharam credibilidade, elas foram construindo uma reputação de “especialistas” nas avaliações de risco de crédito.

Como afirmamos, tal reputação de especialistas nas avaliações de crédito garantiu às agências de classificação uma posição “singular” no SFI. Na medida em que os atores do mercado financeiro, principalmente os Estados, passaram a delegar a tarefa de avaliar o risco de crédito para especialistas, eles acabaram adquirindo certa neutralidade e falta de responsabilidade. Escondidos por detrás da pressuposta objetividade e precisão dos seus métodos quantitativos, avaliações e *rankings*, as agências criaram e adquiriram um certo rótulo como figuras neutras responsáveis por ajudar na estabilidade do sistema financeiro. Consequentemente isso acabou isolando-se das revisões e julgamentos dos governos e da disciplina do próprio mercado. Ou seja, elas possuíam o monopólio da indústria, mas não a responsabilidade sobre seus erros (ABDELAL, 2007). Desse modo, elas conseguiram se manter como importantes engrenagens do sistema financeiro e, principalmente, da contínua reprodução do *ethos* neoliberal. Tal suposta “neutralidade”, como veremos, foi fundamental para que elas conseguissem moldar e criar condutas pautadas na contínua reprodução e manutenção do capital financeiro. O objetivo não era mais um mercado financeiro “livre do Estado”, mas sim, do próprio Estado como o sustentador e promotor do capital financeiro.

Em nossa interpretação, e isso vai ao encontro da ideia trabalhada por Underhill & Zhang (2008) sobre a crescente dependência e submissão aos interesses do mercado, as próprias agências de classificação de crédito possuem uma visão econômica ancorada no projeto sociopolítico neoliberal. Apesar de tal afirmação parecer um tanto quanto óbvia, é necessário que apresentemos o modo pelo qual apreendemos o neoliberalismo. Como abordamos na próxima seção, a interpretação mais corrente do neoliberalismo está atrelada a um conjunto de diretrizes que foram consubstanciadas

no conhecido Consenso de Washington. Porém, e isso é de suma importância para compreender tanto a posição e a atuação das agências de classificação, como também as suas classificações, é preciso apreender o neoliberalismo como um projeto que se adapta, molda e cria novas formas de atuação na economia e na política com o intuito de promover os interesses do mercado, principalmente, do financeiro.

11.2 O neoliberalismo como dialética roll back/roll out

Entendemos que interpretar o neoliberalismo requer ir além da noção sedimentada que nos remete meramente às políticas adotadas nos Estados Unidos e Reino Unido nos anos 1980, e ao receituário de políticas preconizado pelo Consenso de Washington⁸⁸. Sendo assim, é importante buscarmos uma interpretação mais dinâmica que possa nos ajudar a compreender o papel das CRA'S na governança financeira global. Utilizado em diferentes áreas do conhecimento, o conceito de neoliberalismo tornou-se bastante generalizado, o que o tornou, por vezes, um conceito contestável (BRENNER; PECK; THEODORE, 2010). O emprego mais comum do termo tem sido associado a uma filosofia de orientação pró-mercado pautada nos conceitos estabelecidos pelo Consenso de Washington e suas agências, entre elas o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (PECK, 2010). Sendo assim, o termo se fixou quase como um sinônimo dos pontos apontados pelo Consenso, entre eles: disciplina fiscal; redução dos gastos públicos, reforma tributária, abertura comercial, desregulamentações, privatizações, entre outros. Entretanto, apesar de ser por diversas vezes identificado com as políticas operacionalizadas pelos governos Pinochet, Reagan e Thatcher, o pensamento neoliberal pode ser identificado em suas diversas manifestações desde a década de 1920 (BURGIN, 2012).

Compreendendo o neoliberalismo como um termo polimorfo, não se limitando ao campo ideológico do livre mercado, Jamie Peck e demais autores do que se convencionou chamar de “economia política geográfica”, se interessaram pelos estudos do fenômeno da neoliberalização. Consequentemente, tentaram dar uma definição que pudesse captar o caráter híbrido e desigualmente desenvolvido do projeto neoliberal. Nesse sentido, uma definição interessante para o termo foi tratar o neoliberalismo como um projeto político-econômico que se dedica à extensão de novas formas de governança, controle e governo, pautadas numa visão pró-mercado. Tal extensão se dá através das diferentes esferas sociais, fornecendo assim uma racionalização política própria. Ou seja, na teoria, o neoliberalismo pretende criar uma narrativa dos mercados livres e desregulados. Por outro lado, empiricamente, implica em uma intensificação de formas disciplinares de intervenção estatal com o objetivo de impor diferentes versões de domínio do mercado (PECK; THEODORE; BRENNER, 2009). Portanto, o projeto neoliberal engloba diferentes estratégias para a prática estatal

88 BARUCO e GARLIPP (2005) advogam que, sob o projeto neoliberal, o Consenso de Washington, assim como a sua reconfiguração no Pós-Consenso, muito mais que uma prescrição específica de medidas e políticas, é melhor compreendido por meio da sua ideia-força, qual seja, a de que todos os países aderentes, ainda que com receitas diversas, deveriam perseguir a estabilidade monetária, convertida no objetivo supremo da política.

proativa visando remodelar as relações da economia em torno de um novo grupo de interesses de uma elite financeira (PECK, 2004).

Tal definição nos parece interessante na medida em que tenta evitar interpretar o neoliberalismo como estático e coerentemente delimitado (PECK; THEODORE; BRENNER, 2009). Como programa político-econômico, ele possui uma capacidade de reinvenção adaptativa, principalmente nos períodos de crise. Tal adaptação é marcada por uma dinâmica oscilante caracterizada por uma série de falhas e fracassos políticos que demandam uma adaptação improvisada, ou seja, não figura como algo coerentemente delimitado. Em seu desenvolvimento, surgem obstáculos e contra movimentos que, ao invés de impedir seu estabelecimento, criam uma oportunidade para que ele se molde por meio de soluções alternativas e recalibrações (PECK; THEODORE, 2010).

Portanto, compreendendo o neoliberalismo para além de um mero pacote de políticas que objetivam expandir as estratégias pró-mercado, os autores vão se utilizar do termo “neoliberalização” para denotar um processo que é ao mesmo tempo desigual, contraditório, conflituoso e contínuo (BRENNER; PECK; THEODORE, 2010). Ou seja, é um processo historicamente específico e instável de transformação sócio espacial voltado para o mercado, que gradualmente muda e se reestrutura (PECK; THEODORE; BRENNER, 2009; PECK; THEODORE, 2007). Importante ressaltar que apesar de ser um processo contínuo, ele se caracteriza por ser não-linear e multidirecional. Consequentemente, não produz uma forma única de estado, singular e globalizante (PECK; THEODORE, 2007).

À medida que cada projeto de reestruturação neoliberal entra em cena, ele traz consigo resíduos de outras estruturas regulatórias anteriores, geralmente antagônicas ou a ele oponentes. Estas mesmas estruturas que questionam e desafiam a neoliberalização são, também, as que impulsionam e orientam, através de um processo de remodelagem, as políticas e os caminhos futuros da reestruturação neoliberal (PECK, 2004; PECK, THEODORE; BRENNER, 2007). Consequentemente, essa combinação cria paisagens institucionais híbridas nas quais as lógicas de abertura e restrição do mercado se confundem e co-evoluem (BRENNER; PECK; THEODORE, 2010). Portanto, as variedades dos movimentos de neoliberalização não são apenas contingenciais. Elas representam formações conjunturais, de contextos específicos, que se conectam globalmente (PECK, 2004). Isso significa que as diferentes neoliberalizações não são isoladas geograficamente, não sendo um processo monolítico na forma, nem universal em seu efeito (PECK; TICKELL, 2002). Em que pese sua especificidade, dependente que é das experiências sócio espaciais no período de tempo em que ocorrem, as neoliberalizações se conectam por alguns princípios básicos e/ou estratégias em comum. Apesar de privilegiar a lógica unitária do mercado, a neoliberalização é um processo diversificado que depende de critérios como a escala e o escopo da intervenção estatal, formas de regulação dos capitais e do mercado, entre outros (PECK; TICKELL, 2002).

Portanto, interpretando a neoliberalização como um projeto, ou um regime regulatório, podemos estabelecer momentos “destrutivos” e “criativos” de tal processo.

Este é marcado por períodos de retração (neoliberalismo “*roll back*”) e de expansão (neoliberalismo “*roll out*”), respectivamente (PECK, 2010; PECK; TICKELL, 2002). Na fase *roll back*, ocorre um desmanche de instituições que não estão em consonância com a lógica neoliberal. Durante a onda neoliberal dos anos 70, representada pela literatura, principalmente, pela política de Reagan e Thatcher, houve um movimento de desqualificação, desregulamentação e desmantelamento das instituições voltadas para o bem-estar social e o coletivismo. Essa agenda de reestruturação, além de ser caracterizada pela destruição ativa das instituições estatais anteriores, visa desorganizar centros alternativos de poder, desregular zonas de controle burocrático e disciplinar sujeitos (coletivos) potencialmente ingovernáveis (ex. sindicatos) (PECK, 2010).

Os custos crescentes do processo da desregulamentação, austeridade, falhas de mercado, abandono das políticas sociais, entre outros; impõem limites institucionais e políticos ao neoliberalismo. Confrontado por um padrão mais “robusto” de governança proativa, os neoliberais são forçados a se engajarem em uma série de desafios de intervenção, melhoria institucional e (re) regulamentação. Tais respostas a esses contra movimentos serviram, assim, para consolidar novas políticas específicas de reestruturação. O resultado, porém, não foi uma implosão, ou um fim do projeto neoliberal, mas uma remodelagem, uma reconstituição. Durante os anos 90, a segunda transformação do neoliberalismo (PECK; TICKELL, 2002) tem seu início com um processo de metamorfose do projeto neoliberal em formas mais socialmente intervencionistas. Esta fase prolongada, chamada de neoliberalismo “*roll-out*”, difere da anterior e de sua política de contenção. Ela é caracterizada por uma explosão de incursões regulatórias “pró-mercado” (PECK, 2010) e se concentra em novas formas de construção institucional, intervenção governamental e reforma regulatória. Ao “licenciar” tais formas de atuação dentro do projeto neoliberal, ele está mais associado a novos modos de formulação de políticas “sociais” voltadas à uma agressiva (re) regulação das instituições.

As políticas econômicas, assim como o modo de gestão econômica neoliberal, mudaram as fronteiras de formulação da política e do processo de construção do Estado, atrelando-as. Agora a preocupação é a implantação de novas formas de reestruturação do Estado. Tal preocupação está intimamente associada ao surgimento e a coexistência de uma gestão econômica tecnocrática e de políticas sociais mais invasivas. A gestão econômica, cada vez mais tecnocrática, vai trazer consigo o caráter de “despolitização”, adquirindo um *status* privilegiado ao se “sobrepor” à política e de fornecer uma orientação fundamental ao Estado. É um neoliberalismo mais associado à incorporação tecnocrática de rotinas de governança neoliberal e extensão agressiva das instituições. É um neoliberalismo, portanto, que não se reduz a um mero receituário de política econômica e/ou apenas a uma ideologia, mas sim de um projeto sociopolítico com pretensões de moldar o comportamento de governantes e governados, estendendo seu sistema normativo a todas as esferas da vida e relações sociais e, assim, instituir a “nova razão do mundo”⁸⁹.

89 Em alusão à obra de Dardot e Laval (2016).

11.3 Ascensão dos atores não estatais: a governança global, as CRA's e a reprodução do projeto neoliberal

Desde o final da década de 1980, pesquisadores de Relações Internacionais vêm buscando compreender e analisar a ascensão dos atores não estatais na política internacional. De certo modo, já existe um relativo consenso sobre o fato de que a política internacional não estaria mais centrada no Estado. Porém, falar em um “declínio estatal” pode ser um tanto quanto equivocado, na medida em que sem a sua aquiescência, os atores não estatais não teriam adquirido autoridade. Essa “nova” dinâmica de interação entre atores estatais e não estatais tem sido objeto dos estudos sobre a governança global. Ou seja, os adeptos da governança global tentam compreender como estão sendo distribuídos o poder e a autoridade entre o público e o privado, e como eles interagem na redefinição dos parâmetros de formulação de políticas globais. Sendo assim, buscam explicar a organização da política mundial.

Concordamos com a alegação feita por Underhill e Zhang (2008) de que a globalização financeira reforçou consideravelmente a posição dos atores privados de dois modos básicos: tornou os reguladores mais dependentes dos interesses do mercado e fortaleceu o poder dos agentes privados de moldar e estabelecer regras. Tais mudanças diversas vezes foram incentivadas pelos próprios Estados, que alinharam cada vez mais a governança financeira às preferências dos atores do mercado, transformando a noção de interesse público no domínio financeiro internacional. As agências de classificação de crédito, certamente, são um bom exemplo de “autoridade privada” envolvida na governança dos mercados financeiros globais.

Como vimos, as agências de classificação de crédito foram precisas ao se adaptarem aos novos tempos do SFI. As profundas transformações que ocorreram com o crescimento maciço do volume de capitais e da necessidade de financiamento, tanto pelos investidores privados quanto pelos Estados, provocaram uma mudança drástica na governança financeira internacional. Os bancos, antes responsáveis pelo processo de intermediação, agora haviam deixado uma lacuna para as CRA's. Além do mais, os custos para se monitorar, classificar e informar sobre a situação financeira de todos os atores presentes no SFI se tornaram demasiadamente altos, pelo que as agências tomaram para si tal papel, tornando-se cada vez mais especializadas no ramo.

Tal especialização veio acompanhada do contínuo desenvolvimento de análises quantitativas e ranqueamentos. Isso conferiu ainda mais às agências um pretenso caráter de objetividade e neutralidade. A intenção era traduzir todas as variáveis possíveis em apenas uma nota, e tornar mais simples a comparação e a informação aos atores do mercado financeiro. Apesar de assumirem uma certa dose de “subjetividade” em suas classificações, as agências alegam ser instituições totalmente neutras e objetivas. As variáveis qualitativas seriam uma pequena parcela da avaliação, sem interferência direta nas avaliações. Porém, o grande problema é que além de possuir variáveis qualitativas difíceis de quantificar em seus modelos estatísticos, o próprio processo de avaliação é “opaco”, faltando-lhe transparência. Isso porque a etapa final da avaliação, a confirmação do comitê diretor da nota atribuída, é um processo que ocorre de forma fechada e não transparente.

Variáveis relacionadas ao risco político, estabilidade de governo, capacidade das instituições de responder a choques políticos e econômicos, são exemplos de variáveis presentes nas avaliações, e que são de caráter subjetivo. Segundo a Fitch Ratings, o comitê avaliador decide sobre os ajustes nas notas analisando fatores que não são capturados pelo seu modelo quantitativo. Entre eles estão fatores/variáveis relevantes como risco geopolítico; Estabilidade e capacidade política; Legitimidade do regime; Risco de conflito / guerra; entre outros. Ou seja, existe uma parte do julgamento que não se baseia em modelos quantitativos, objetivos e “neutros”. Logo, uma análise de cunho qualitativo prevê um certo viés, na medida em que a própria comissão já possui um modo de compreender e analisar a economia, a política e o social. Dependendo da visão política/econômica, por exemplo, determinadas posições e políticas adotadas por certos governos podem ser entendidas como prejudiciais ao crescimento e a estabilidade, ocasionando um possível rebaixamento.

Sendo assim, as agências de classificação moldam o comportamento dos participantes do mercado, limitando o leque de práticas legítimas que os Estados podem tomar dentro dos mercados financeiros. Afastar-se de determinadas práticas pode significar ao Estado um rebaixamento dos *ratings* soberanos, com consequências econômicas e políticas consideráveis. Ao mesmo tempo que um rebaixamento pode significar uma impressão negativa para os investidores e, consequentemente, uma fuga de capitais; por outro lado, pode estar relacionado a uma visão negativa, por parte do mercado, de uma determinada política adotada. Neste sentido, o significado pode ser mais profundo, pois representa uma não conformidade com o “compromisso” de estabilidade dos mercados financeiros.

Em 2013, em sua coluna no *The New York Times*, Paul Krugman teceu críticas tenazes ao rebaixamento da classificação de crédito da França feito pela S&P. Na época, segundo ele, diversas pessoas falavam com grande confiança sobre reformas estruturais e seus resultados maravilhosos, sem possuir evidência suficiente para isso. Krugman ainda afirmou: “*So just as the austerity drive isn't really about fiscal responsibility, the push for 'structural reform' isn't really about growth; in both cases, it's mainly about dismantling the welfare state*” (KRUGMAN, 2013). Nesse sentido, sua crítica se pautava na ideia de que tal rebaixamento, mais que uma demonstração de que algo estaria realmente ruim ou errado na França, seria uma questão de ideologia sobre o que seria uma análise econômica defensável. Em suas palavras: “*I'm sorry, but I think that when S&P complains about lack of reform, it's actually complaining that Mr. Hollande is raising, not cutting taxes on the wealthy, and in general isn't free-market enough*”.

Isso ilustra claramente o que estamos argumentando: em todas as análises de classificação de crédito existe, *ex ante*, uma forma de se pensar a economia e a política internacional e, nesse caso, a defesa do programa político-econômico neoliberal. As agências de classificação de crédito, como agentes responsáveis por avaliar e classificar os Estados, assumem crescente importância tanto na governança financeira, quanto para além dela. As classificações soberanas estão inseridas dentro de uma estrutura social mais ampla (FOURCADE, 2017). Sendo assim, elas ganham relevância no sentido de reforçar as hierarquias já solidificadas no sistema internacional.

e que transcendem o sistema financeiro. Para tanto, ao mesmo tempo que constroem categorias/classificações que diferenciam entre “bons” e “maus” pagadores; elas também passam a responsabilizar os Estados por sua atual condição (VELOSO, 2019).

Nesse sentido, ao definir quais medidas econômicas e questões políticas são relevantes para a manutenção de um sistema financeiro internacional estável, e que favoreça a expansão do capital financeiro, as CRA's cerceiam os atores acerca das decisões a tomar. Principalmente no caso dos Estados, políticas que vão contra a expansão dos capitais, promovendo uma certa rigidez do sistema, são compreendidas como negativas, ocasionando maior volatilidade nas finanças internacionais. A questão fundamental aqui é que o Estado não mais é criticado por intervir nos mercados, e sim, por não criar as condições para que ele continue sua reprodução. Dessa forma, foi importante desatrelar a visão sobre o neoliberalismo que nos remete apenas ao receituário do Consenso de Washington, e compreendê-lo como um programa adaptável. Sendo assim, políticas que de certa forma seriam tidas como não alinhadas ao pensamento neoliberal durante as décadas de 70 e 80, podem ser vistas hoje como alinhadas, desde que sejam alcançados os resultados pretendidos.

Por fim, afirmar que as agências de classificação de crédito são reprodutoras do sistema financeiro neoliberal pode parecer um tanto quanto óbvio. Porém, para compreendermos isso, precisamos entender a neoliberalização como um processo dinâmico, pautado por momentos destrutivos e criativos. A partir daí, podemos analisar a atuação das agências de classificação, sua contínua tecnocratização, e sua inserção nas regulações nacionais, como estratégias cujo objetivo é a contínua manutenção desse sistema. Desse modo, na medida em que os atores do sistema financeiro internacional, principalmente os Estados, passaram a interpretá-las como peças importantes desse sistema e, ao mesmo tempo, como criadoras de condutas que visam sua estabilidade, as CRA's foram adquirindo relevância enquanto engrenagens da governança financeira internacional. No entanto, em lugar de atuarem como mecanismos que atenuam a incerteza, desempenham um papel disseminador da instabilidade e, por meio da revisão do *rating* soberano, alimentam movimentos especulativos de ingresso excessivo ou fuga de capitais. Isso denota que os modelos de classificação de risco utilizado pelas agências se mostram ineficientes, ao tempo em que cumprem um papel pró-cíclico, seja nos movimentos de expansão, seja, nos de retração dos mercados financeiros internacionais, como apontado por várias análises críticas⁹⁰.

11.4 Considerações finais

As décadas de 1970 e 1980 foram fundamentais para a expansão e crescimento das agências de classificação. No entanto, a partir dos anos 90, período marcado por crises financeiras em escala global, as CRA's foram sendo questionadas sobre seu papel no SFI por diversos problemas presentes em suas avaliações. Contudo, mesmo enfrentando diversos questionamentos sobre suas atuações, suas receitas continuaram crescendo, assim como a sua importância. O ápice de tais questionamentos foi

90 Ver, Partnoy (1999); Kaminsky; Schmukler (2002); Reisen; Von Maltzan (1999); Cantor; Packer (1996).

marcado pela crise de 2008. As agências foram duramente criticadas sobre sua eficácia, e se elas realmente possuíam tamanha influência como os agentes do mercado afirmavam. Sendo diversas vezes diretamente responsabilizadas pela crise do *sub-prime*, as CRA's receberam um duro golpe sobre sua posição singular na governança financeira internacional, vendo no ano pós-crise as suas receitas caírem depois de anos de crescimento vertiginoso.

Durante seu desenrolar, e no pós-crise, esclarecer as responsabilidades por tamanha mazela se tornou um grande objetivo dos diversos analistas. Dentre as instituições que receberam as maiores críticas, as CRA's foram apontadas, se não causadoras, como amplificadoras dos efeitos da crise. Críticas que já haviam sido feitas durante o início dos anos 2000 novamente vieram à tona. De modo geral, as agências foram acusadas de subestimarem o risco associado aos produtos de crédito estruturados, não conseguindo ajustar suas classificações com rapidez suficiente, auxiliando na deterioração do mercado financeiro. Pior ainda, elas criaram e distribuíram ativos com classificação acima do que realmente teriam. Por outro lado, elas também foram criticadas por erros em suas metodologias, além de conflitos de interesses. Consequentemente, isso gerou desconfiança e incerteza sobre o seu papel e atuação e, até mesmo, do próprio sistema financeiro internacional. Desse modo, as preocupações em torno do papel das agências de *rating* claramente aumentaram com a crise de 2008.

Com efeito, a crise foi o estopim para que as CRA's caíssem em escrutínio público. Sua atuação na crise trouxe um intenso debate acerca da falta de responsabilidade e confiabilidade das suas classificações.

“Um dos aspectos mais notórios da crise financeira de 2007/2008 foi o desempenho das agências de *rating*, universalmente condenadas pela inabilidade em medir adequadamente os riscos de crédito de papéis securitizados. Em meio à avaliação do papel dessas agências na geração da crise, muitos casos de comportamento impróprio foram observados, especialmente, e similarmente ao que havia acontecido no início da década com relação a empresas de auditoria, a expansão da oferta de serviços vendidos por elas para cobrir consultorias aos emissores de papéis securitizados. Vários casos foram detectados em que as agências de *rating* orientavam emissores de papéis securitizados sobre as características de contratos que poderiam lhes garantir *rating* elevado” (ANBIMA, 2011, p. 28).

Frente ao aumento da desconfiança por parte dos investidores, o Congresso americano se viu pressionado a agir, o que resultou na promulgação, em julho de 2010, da Lei Dodd-Frank, de Reforma de Wall Street e de Proteção a Consumidores⁹¹, tendo como um de seus focos, justamente, o papel das CRA's, ao incluir premissas e regras que apontam para uma progressiva menor dependência regulatória em relação às notações de risco emitidas pelas agências. O fato é que, desde a sua redação, a nova Lei foi alvo de tentativas de influenciar e diminuir o impacto das alterações

91 O texto integral da Lei Dodd-Frank pode ser consultado em <http://www.fd.ul.pt/LinkClick.aspx?fileticket=FVLB1xhLurQ%3d&tabid=421>.

preconizadas para combater a crise financeira e, acima de tudo, para impedir eficazmente o advento de uma nova crise global. Tanto assim que o processo legislativo do Dodd-Frank Act envolveu pressões lobistas, as quais advogavam exclusões, lacunas ou ambiguidade na redação de regras para serem posteriormente exploradas pelas instituições financeiras de forma vantajosa, tal como ocorrido durante a redação e a implementação da Regra Volcker⁹².

Objetivando ampliar a regulação e o controle, a nova Lei se volta para a demanda de definição de controles eficazes internos às agências, com o intuito de evitar conflitos de interesse e desvirtuamento da missão das CRA's, conferir mais transparência aos métodos de avaliação e penalizar desleixos ou má-fé que possam levar a ações criminais por fraude. A Lei Dodd-Frank busca superar a legislação preexistente, que impede a intervenção nos métodos utilizados pelas agências para o cálculo dos *ratings* – posto que consagrado o entendimento de que as agências “apenas emitiam opiniões”, não podendo ser responsabilizadas pelos resultados das operações financeiras que “aceitaram as opiniões”. A avaliação das agências, pela nova Lei, deixaria de ser protegida pela Primeira Emenda da Constituição dos Estados Unidos, que garante a liberdade de opinião (ANDIMA, 2011, p. 29).

Com os holofotes virados para si, e mesmo com a promulgação da Lei Dodd-Frank, esperava-se que as agências vissem reduzida a sua proeminência junto ao SFI. No entanto, mesmo sendo duramente criticadas, elas acabaram sendo como que “absolvidas”. Isso porque “a medida mais impactante no que se refere a essas instituições foi postergada, que é a possibilidade de ‘desoficializar’ as agências de *rating*, isto é, remover dos estatutos legais e regulatórios referências a elas” (ANDIMA, 2011, p. 29). Consequentemente, e diferentemente do cenário que se supunha, as *Big Three* retomam o crescimento de suas receitas, assim como de suas avaliações sobre o risco de crédito, mesmo frente à desconfiança, ao cenário de crise e ao recrudescimento das regulações. Apesar de surgirem e se discutirem alternativas, elas se viram cada vez mais atuantes e inseridas no SFI, sedimentando sua posição “singular”, como importante engrenagem da governança neoliberal.

Como argumentamos, assim como a neoliberalismo é um projeto sociopolítico que se apresenta sob contínuas adaptações para continuar reproduzindo um sistema pautado no capital (financeiro), seus meios de disseminação também são transformados. Da mesma forma que os “princípios” que regem o *ethos* neoliberal vão se adaptando às condições históricas, econômicas, políticas e sociais (e mesmo, as forjando), as agências de classificação de crédito também buscam contínuas mudanças para que consigam se manter como peças relevantes no SFI. O importante aqui é compreender que essa posição no sistema financeiro não é sustentada com ausência de questionamento e resistência. São permanentes os conflitos entre os demais atores e as CRA's. Porém, utilizando-se de pretensas objetividade e especialidade de seus métodos quantitativos e *rankings*, continuam como que “suprimindo” a subjetividade

92 Pela Regra Volcker, “os beneficiários da rede de proteção constituída pelo acesso ao emprestador de última instância (guichês de liquidez) ou ao seguro de depósitos não poderiam mais realizar transações de compra e venda de papéis em carteira própria (*proprietary trading*), ou seja, operações voltadas para a especulação com preços de papéis” (ANDIMA, 2011, p. 23).

de suas avaliações, o que permite a elas continuar moldando condutas no SFI em sintonia com o desiderato do projeto neoliberal. Sendo assim, em suas avaliações e classificações, as agências atribuem a determinadas políticas o status de “boas práticas”, à guisa de estarem contribuindo para a estabilidade do sistema financeiro. A grande questão é que tais políticas, em grande parte, estão ligadas aos imperativos dos mercados financeiros, marcados pela incessante busca de expansão do capital.

Assim é que as CRA's mantêm-se como ator proeminente, como que a desempenhar um papel “regulatório”, ao produzirem uma norma internacional (ainda que sem força de lei) ou critérios de referência que uniformizam o modo como os investidores avaliam os seus investimentos e alocam o seu capital em prol da economia privada e/ou pública. Com efeito, as CRA's continuam a exercem o seu poder, na medida em que limitam de forma efetiva as opções dos investidores e demais agentes financeiros às opções que entendem corretas, aferidas com base em pressupostos que não se caracterizam pela neutralidade ideológica; e condicionam a atuação dos agentes financeiros sempre que exercem o seu poder de notação de risco, com base em análises político-ideológicas e não meramente financeiras (SANTOS, 2016).

Em suas metamorfoses, as CRA's mantêm-se “no pelotão de frente dos fetiches financeiros ... (como) tribunais da qualidade das *securities* e de seus emissores, além de dar notas à gestão econômica e financeira dos Estados nacionais” (BELLUZZO; GALÍPOLO, 2017, p. 70). Manter-se como um ator que possui capacidade de moldar a conduta dos demais é algo fundamental para a atuação das CRA's e, igualmente, é fundamental para a constante reprodução de um SFI impermeável a um reordenamento da sua arquitetura atual, plenamente condizente com os interesses da alta finança e, portanto, funcional junto aos ditames do projeto neoliberal de sociedade.

REFERÊNCIAS

ABDELAL, R. **Capital rules**: The construction of global finance. Cambridge: Harvard University Press, 2007.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS - ANBIMA. **Reforma financeira norte-americana**: a lei Dodd-Frank. Rio de Janeiro: ANBIMA, 44 p, 2011.

BAER, M. *et al.* Os desafios à reorganização de um padrão monetário internacional. **Economia e Sociedade**, v. 4, n. 1, p. 79-126, 1995.

BARUCO, G. C.C.; GARLIPP, J. R. D. Neoliberalismo, Consenso e Pós-Consenso de Washington: a primazia da estabilidade monetária. In: X ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA. **Anais** [...], Campinas: SEP, maio, 2005.

BELLUZZO, L. G. M. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 4, n. 1, p. 11-20, 1995.

BELLUZZO, L. G. M.; GALÍPOLO, G. **Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo**. São Paulo: Ed. Contracorrente, 2017.

BRENNER, N., PECK, J.; THEODORE, N. Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. **Global networks**, Oxford, v. 10, n. 2, p. 182-222, 2010.

BURGIN, A. **The great persuasion**: Reinventing free markets since the depression. Cambridge: Harvard University Press, 2012.

CALABRIA, M.; EKINS, E. Regulation, Market Structure, and Role of the Credit Rating Agencies. **Policy Analysis**: Cato Institute, Washington, n. 704, 2012.

CANTOR, R.; PACKER, F. Determinants and impact of sovereign credit ratings. **Economic Policy Review**, Federal Reserve Bank of New York, v. 2, out. 1996.

COUTINHO, L.; BELLUZZO, L. G. M. Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 7, p. 129-54, 1996.

CUTLER, A. C., HAUFLER, V.; PORTER, T. (Eds.). **Private authority and international affairs**. Suny Press, 1999.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

FERREIRA, V. C. Sistema Financeiro Internacional: fracassos e necessidade de reestruturação macroeconômica. **Revista Aurora**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 157-168, 2012.

FITCH RATINGS. Sovereign Rating methodology. **Criteria Report**. Disponível em www.fitchratings.com/criteria/sovereigns. Acesso em 27 abr. 2020.

FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**, Petrópolis: Vozes, pp. 87-147, 1997.

FRIEDMAN, T. L. “**Free Market Society**”, Transcript of interview between David Gergen and Thomas L. Friedman. Public Broadcasting Service, February, 1996.

GARLIPP, J. R. D. **Economia Desregrada**: Marx, Keynes e Polanyi e a Riqueza no Capitalismo Contemporâneo. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2001.

HALL, R. B.; BIERSTEKER, T. J. (Ed.). **The emergence of private authority in global governance**. Cambridge University Press, 2002.

HARRINGTON, W. **Ex-Moody's analyst**: ‘By 2006 it was toxic everywhere’. Interview with Joris Luyendijk. The Guardian. New York. Dez. 17, 2012. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2012/dec/17/ex-moodys-analyst-william-harrington/>. Acesso em: 24 nov. 2018.

HELD, D.; MCGREW, A. Introduction. In: HELD, David; MCGREW, Anthony. (Ed), **Governing Globalisation**, Cambridge, Polity Press, p. 1-21, 2002.

KAMINSKY, G.; SCHMUKLER, S. Emerging Markets Instability: Do Sovereign Ratings Affect Country Risk and Stock Returns? **The World Bank Economic Review**, Oxford, University Press, v. 16, n. 2, p. 171-195, 2002.

KRUGMAN, P. **Ideological Ratings**. The New York Times, New York, The Opinion Pages, nov. 8, 2013. Disponível em <https://krugman.blogs.nytimes.com/2013/11/08/ideological-ratings/>. Acesso em: 24 nov. 2018.

LANGOHR, H.; LANGOHR, P. **The rating agencies and their credit ratings**: what they are, how they work, and why they are relevant. Sussex: John Wiley & Sons. 2008.

LEVY, D. L.; PRAKASH, A. Bargains old and new: Multinational corporations in global governance. **Business and Politics**, v. 5, n. 2, p. 131-150, 2003.

PARTNOY, F. The Siskel and Ebert of financial markets: Two thumbs down for the credit rating agencies. **Washington University Law Quarterly**, Washington, v. 77, n. 3, p. 619-714, 1999.

PECK, J. Geography and public policy: constructions of neoliberalism. **Progress in human geography**, Thousand Oaks, v. 28, n. 3, p. 392-405, 2004.

PECK, J. **Constructions of neoliberal reason**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

PECK, J.; THEODORE, N. Variegated capitalism. **Progress in human geography**, Thousand Oaks, v. 31, n. 6, p. 731-772, 2007.

PECK, J., THEODORE, N.; BRENNER, N. Neoliberal urbanism: Models, moments, mutations. **SAIS Review of International Affairs**, Baltimore, v. 29, n. 1, p. 49-66, 2009.

PECK, J.; TICKELL, A. Neoliberalizing space. **Antipode**, Nova Jersey, v. 34, n. 3, p. 380-404, 2002.

REISEN, H.; VON MALTZAN, J. Boom and Bust and Sovereign Ratings. **OECD Development Centre Working Papers**, No. 148, OECD Publishing, Paris, 1998. Disponível em <https://doi.org/10.1787/251521656447>. Acesso em: 10 maio 2020.

SANTOS, D. F. O papel das agências de notação de risco na crise financeira planetária. **Análise Europeia - Revista da Associação Portuguesa de Estudos Europeus** v. 1, n. 2, p. 114-154, 2016.

SINCLAIR, T. Passing judgement: credit rating processes as regulatory mechanisms of governance in the emerging world order. **Review of international political economy**, London, v. 1, n. 1, p. 133-159, 1994.

SINCLAIR, T. **The new masters of capital**: American bond rating agencies and the politics of creditworthiness. Ithaca: Cornell University Press, 2005.

SYLLA, R. An historical primer on the business of credit rating. In: LEVICH, R., MAJNONI, G.; REINHART, C. (Eds.) **Ratings, rating agencies and the global financial system**. Boston: Springer, p. 19-40, 2002.

TAVARES, M.C. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (org.) **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, p.24-54, 1997.

UNDERHILL, G. R. D.; ZHANG, X. Setting the rules: private power, political underpinnings, and legitimacy in global monetary and financial governance. **International Affairs**, v. 84, n. 3, p. 535-554, 2008.

VELOSO, V. F. J. Os limites da governança global: a governamentalidade como alternativa analítica. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 8, n. 15, p. 42-72, 2019.

CAPÍTULO 12

A IMPORTÂNCIA DAS SEMENTES TRANSGÊNICAS PARA A DINÂMICA DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

Gustavo Lagares Xavier Peres
Niemeyer Almeida Filho

No século XX, consolidou-se no centro do capitalismo (Europa Ocidental e EUA) o paradigma agrícola moderno, baseado na produção monocultural de algumas poucas *commodities* em grande escala, no uso abundante de insumos e na venda em mercados internacionais. Dado que a monocultura elimina a vida do solo e interrompe os serviços ecológicos onde é implantada, torna-se necessário o emprego intensivo de adubos químicos, agrotóxicos, irrigação e maquinário, sem os quais a produção não se viabiliza. A partir da década de 1960, esse modelo de produção agrícola foi difundido por agências internacionais para vários países periféricos na chamada Revolução Verde.

No bojo desse processo, foram desenvolvidas sementes híbridas de alta produtividade, adaptadas ao uso intensivo de insumos em monocultivos. A necessidade de comprá-las a cada safra e a criação de proteções vegetais tornou o mercado de sementes lucrativo e competitivo, diferenciando melhoristas de agricultores. O desenvolvimento das primeiras plantas GM em laboratório em 1983 e sua comercialização a partir de 1994, consolidou a união entre o paradigma agrícola moderno e a biotecnologia.

Foram os Estados nacionais de países do centro do sistema capitalista que iniciaram o processo de prospecção e de pesquisa básica para posteriormente criarem as garantias legais que legitimassem a apropriação das sementes pela indústria na forma de DPI. A partir da década de 1980, grandes corporações, especialmente do setor farmacêutico e químico, adquiriram centenas de empresas de sementes e de engenharia genética, formando um oligopólio agroquímico global.

A pressão exercida pelas corporações e a prática da “porta-giratória”⁹³ viabilizaram a criação de DPI sobre sementes, primeiro na forma de proteções vegetais (menos restritivas); em seguida na forma de patentes. Na década de 1990, na esteira da regulamentação neoliberal, esses DPI foram difundidos para dezenas de países por meio do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS), no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Embora esse tipo de proteção jurídica não fosse inédito em acordos internacionais prévios, sua inserção no ordenamento jurídico da OMC difundiu os DPI sobre

93 A prática da “porta-giratória” (DAL BÓ, 2006) é um intercâmbio de papéis entre legisladores e reguladores e membros das indústrias afetadas pela legislação e regulamentação.

sementes para dezenas de países. Vale notar que até a incorporação dessas normas, grande parte dos países periféricos não havia estabelecido qualquer forma de proteção à propriedade intelectual sobre sementes. Elas haviam sido excluídas da patenteabilidade, assim como qualquer outro processo essencialmente biológico. Para legitimar essas mudanças jurídicas, seres vivos geneticamente modificados foram reduzidos a mera invenção, fruto da inventividade humana, relativizando o valor imanente da vida “modificada”.

Nos anos seguintes à vigência do TRIPS, houve intensificação na concentração da oferta mundial de sementes e de agrotóxicos. Atualmente, quatro empresas oligopolizam esses mercados e detêm grande parte das proteções sobre plantas GM: Bayer, Corteva Agriscience, ChemChina e BASF. O custo elevado dos investimentos em engenharia genética e na criação de proteções vegetais são uma barreira à entrada para empresas concorrentes. Desse modo, a posse das sementes é uma expressão de poder dessas empresas e dos países onde estão sediadas, aumentando o seu controle sobre a produção agrícola mundial.

Passados vinte e cinco anos, as sementes GM se tornaram fundamentais na produção de quatro commodities agrícolas: soja, milho, algodão e canola; compondo o pacote tecnológico da agroindústria moderna. Essas culturas se tornaram insumo para cadeias globais de produção, como as indústrias têxtil e de biocombustíveis e o complexo de proteína animal. Seu plantio, portanto, visa suprir as demandas do mercado que por vezes conflitam com as necessidades humanas de acesso à terra e à alimentos nutritivos e inócuos.

O capítulo está estruturado em dois eixos para detalhar todos esses elementos. O primeiro trata do processo de mercantilização das sementes e sintetiza o histórico de formação e difusão de seus DPI. No segundo eixo, analisa-se a difusão das sementes GM e seus DPI, a função que desempenham no sistema agrícola atual compondo o “pacote biotecnológico” e seus principais reflexos: a redução da biodiversidade de culturas agrícolas, a concentração do poder corporativo e a destruição ambiental.

A Mercantilização das Sementes

Sementes são essenciais para a vida humana. Uma herança preciosa de conhecimentos e culturas ancestrais na forma de biodiversidade. Ao longo de milênios, sociedades domesticaram e partilharam sementes com o propósito de garantir sua segurança alimentar e suas economias locais. Por meio do armazenamento de sementes e de técnicas e saberes tradicionais de reprodução das plantas, comunidades selecionaram diversas sementes adaptadas à seca, ao calor intenso, às pragas, às doenças e a outras pressões ambientais e limites geográficos.

Embora até recentemente as práticas milenares de permuta e melhoramento local persistiam por todo o mundo, em um pouco mais de um século as sementes passaram status de bens comuns ao de mercadorias, transformadas em bens “produzidos” para fins de troca no mercado (TORDJMAN, 2008, 1342).

Até o final do século XIX, as variedades cultivadas eram essencialmente “variedades de países” ou variedades de populações, compostas de indivíduos heterogêneos.

A partir da seleção clássica ou genealógica, que se desenvolveu na segunda metade do século XIX, buscou-se reduzir essa diversidade reproduzindo os indivíduos mais promissores até chegar a linhas puras e perfeitamente homogêneas.

A seleção e adaptação deliberada das plantas para a atividade mercantil reduziu sua diversidade, princípio fundamental na natureza. Assim, sua mercantilização gerou desequilíbrios ecológicos desde a sua concepção. A falta de diversidade “intraespécie” associada à falta de diversidade “interespécie” (monocultivos) torna os cultivos passíveis de ataques de microrganismos, insetos e a competição com outras plantas. Isso explica como “criamos” sistemas de produção de alimentos altamente dependentes de substâncias tóxicas. Explica também o interesse das grandes corporações agroquímicas no controle do melhoramento de sementes.

No processo de mercantilização das sementes, outro fator importante que antecedeu os DPI sobre variedades vegetais foi a criação das sementes híbridas, resultado do cruzamento de duas variedades promissoras para a geração de uma planta com maior rendimento. Essas sementes têm a particularidade de não poderem ser replantadas no ano seguinte, visto que perdem o vigor e um certo número de suas características ao longo do tempo. Isso faz com que agricultores precisem comprar sementes a cada ano, o que aumenta o custo de seus insumos e os torna cativos das empresas de sementes. Para essas empresas, os híbridos se tornaram um ótimo negócio, um bloqueio técnico que mitigou a falta de bloqueio legal, uma vez que ainda não havia DPI sobre variedades de plantas na época (TORDJMAN, 2008, p. 1351).

Não obstante as transformações ocasionadas pela técnica de hibridização, o grande salto tecnológico do ponto de vista do potencial de apropriação da natureza pela indústria foi a descoberta da estrutura do DNA em 1953 e o surgimento da engenharia genética no início da década de 1970. Superando o horizonte das técnicas mais antigas de mutagênese e de seleção de linhagens, a técnica do DNA recombinante permitiu que segmentos do DNA de um organismo fossem incorporados e expressos no DNA de um outro ser vivo, transpondo as fronteiras entre espécies (GOODMAN *et al.*, 2008, p. 90).

O desenvolvimento das primeiras plantas geneticamente modificadas levou a pesquisa de sementes a era da biotecnologia. A partir de então, os DPI sobre sementes se tornaram essenciais para viabilizar os custos proibitivos da nova tecnologia e criar artificialmente a escassez necessária para tornar os agricultores dependentes do mercado de sementes GM.

12.1 A criação dos DPI sobre sementes

A partir das técnicas modernas de modificação genética, as sementes modificadas têm sido consideradas organismos novos e propriedade de seus inventores. Mas afinal pode a vida ser “Criada”? A vida pode ser “Possuída”? De acordo com Bernard Edelman (1999, *apud* GARCIA, 2000, p. 4), a distinção entre vida apropriável e vida não-apropriável se origina nos Estados Unidos, com a criação de uma proteção jurídica específica para as plantas.

As empresas de sementes haviam desenvolvido variedades geneticamente uniformes, com o objetivo de diferenciar melhoristas de agricultores, distinguindo aqueles que criam as variedades vegetais daqueles que as cultivam. A exigência de variedades geneticamente homogêneas eliminou a opção do agricultor de praticar a seleção vegetal, tornando-o dependente da empresa de sementes para o fornecimento de variedades. O sistema legal de proteção chegou *a posteriori*, proporcionando legitimidade jurídica à estratégia das empresas.

Nos EUA, esse processo de privatização se iniciou em 1970, com a criação do *Plant Variety Protection Act* (PVPA), que permitiu que a proteção à propriedade intelectual abrangesse as sementes, com exceção ao uso para pesquisas e replantio (DHAR; FOLTZ, 2007, p. 162). Paralelamente, os DPI sobre sementes avançaram na Europa por meio de diversos sistemas nacionais de proteção, baseados na proteção de marcas comerciais e na certificação de sementes. Esses sistemas nacionais foram harmonizados pela criação da Convenção Internacional para a Proteção de Novas Variedades de Plantas, constituída em 1961.

Por meio dela foi estabelecida a UPOV, uma organização intergovernamental com sede em Genebra, a única organização internacional que lida com a proteção de variedades vegetais. Dois tratados relativos à UPOV encontram-se vigentes: a Ata de 1978 e a Ata de 1991. Sob a Ata 1978, os agricultores podem reutilizar as sementes, embora não possam revendê-las. Essa exceção torna a proteção vegetal mais flexível do que as patentes, que requerem que os agricultores obtenham as sementes comercialmente para cada plantio (RANGNEKAR, 2000, p. 17).

Essas transformações jurídicas ocorreram no período do regime alimentar estadunidense (1940-1970), baseado na implementação de políticas agrícolas subsidiadas pelos países centrais, produzindo excedente de alimentos e garantindo os mercados e a lealdade anticomunista de alguns países periféricos. Com a recuperação europeia em meados da década de 1950, os EUA deram vazão à pressão exercida pela acumulação de excedentes agrícolas aprovando a *Public Law 480* em 1954, que redirecionou o auxílio alimentar para os países do chamado Terceiro Mundo e para o Japão (LIMA; DIAS, 2016, p. 191-192).

O *dumping* da ajuda alimentar beneficiou enormemente os EUA, abrindo novos mercados para seus produtos agrícolas na América Latina e nos Estados recém independentes, lesando seus sistemas de agrícolas locais. outrora autossuficientes em sua produção de grãos, esses países se tornaram cada vez mais dependentes das importações agrícolas, ao passo que dietas de nações inteiras foram gradualmente transformadas, inseridas no padrão ocidental. Além disso, os EUA lograram exportar o pacote tecnológico da chamada Revolução Verde e ampliar sua esfera de influência, fortalecendo sua estratégia geopolítica de contenção Soviética e Chinesa (TILZEY, 2018, p. 136).

À medida que os agricultores em todo o mundo substituíram variedades locais por variedades geneticamente uniformes e de alto rendimento, estima-se que 75% dessa biodiversidade tenha sido perdida no último século. Embora existam 30 mil espécies de vegetais comestíveis, a comoditização e padronização das dietas globais nos levou à um situação na qual “apenas 30 culturas são responsáveis por [fornecer]

95% da energia alimentar humana, a maior parte (60%) se resume a arroz, trigo, milho, milheto e sorgo" (HAMID, 2013, p. 2).

O desenvolvimento de sementes híbridas também permitiu que os avanços no melhoramento vegetal fossem incorporados à estratégia de acumulação e crescimento dos capitais agroindustriais já estabelecidos. Assim, as inovações genéticas das plantas foram um instrumento “na convergência dos setores de equipamento agrícola e agroquímico, marcando um novo limiar no processo de apropriação [da agricultura pela] indústria” (GOODMAN *et al.* 2008, p. 38). Elas estabeleceram o padrão dos pacotes tecnológicos adotados na industrialização das operações agrícolas em países periféricos. Assim, a difusão de técnicas de melhoramento e produção de cultivos híbridos adaptados às regiões tropicais e subtropicais do planeta, homogeneizou o processo de produção agrícola em torno de “um conjunto compartilhado de práticas agronômicas e de insumos industriais genéricos” (GOODMAN *et al.* 2008, p. 39).

A liberalização comercial e os avanços nas tecnologias de conservação de alimentos integrou e internacionalizou o capital agroalimentar, criando vínculos transnacionais entre setores agrícolas nacionais, subdivididos em uma série de agriculturas especializadas ligadas por cadeias de suprimento global. Isso resultou na formação dos complexos agroalimentares do açúcar, do trigo, do milho/soja/pecuária e da produção de alimentos processados; “aumentando a separação e a mediação pelo capital de cada estágio, da matéria-prima ao consumo final” (FRIEDMANN; MCMICHAEL, 1989, p. 113). Assim, a agricultura “deixa de ser primordialmente um produto final, para consumo, e se torna um insumo para a indústria e para a pecuária” (LIMA, 2014, p. 137).

Nos países centrais, a atuação política dos fazendeiros em defesa de seus interesses foi gradualmente perdendo espaço para o lobby das grandes corporações, que passam a ter maior influência nas decisões dos governos. Já na periferia, a introdução do pacote tecnológico alargou a dependência dos agricultores da compra de insumos externos, enquanto o cultivo de vários alimentos tradicionais foi substituído pelo plantio de commodities para a exportação (BERNSTEIN, 2015, p. 7-9). Desse modo, o modelo nacional de desenvolvimento econômico se tornou uma chave para a estruturação do sistema estatal após a descolonização, fazendo surgir uma nova divisão internacional do trabalho na agricultura em torno de complexos transnacionais de *commodity* (MCMICHAEL, 2009, p. 142; 2016, p. 19).

Com a reestruturação da economia global na década de 1970, grandes corporações do setor químico e farmacêutico utilizaram seu poder econômico e sua estrutura biotecnológica para entrar no mercado de sementes, valendo-se de práticas recorrentes na indústria química, mas ainda incipientes no setor de sementes, como a implementação e a ampliação de direitos de propriedade intelectuais (BONNY, 2017, p. 8). Com a implementação da PVPA, que concedeu proteções sobre sementes sexualmente reprodutivas, isentando apenas pesquisas e o armazenamento de sementes para o replantio, “cerca de 1.000 empresas de sementes, anteriormente independentes, foram adquiridas por firmas petroquímicas, farmacêuticas e de comércio de grãos nos anos 1970 e 1980 (HOWARD, 2016, p. 106).

O processo de fusões e aquisições se acentuou na década de 1980, quando as companhias agroquímicas tiveram dificuldade de acompanhar a taxa de crescimento de outros setores da economia e, portanto, de atrair investimentos. Nos países centrais, boa parte dos agricultores já havia adotado o uso de agrotóxicos e, ao mesmo tempo, a preocupação crescente da população com a contaminação desencorajava um aumento das taxas de aplicação, deixando pouco espaço para a expansão desse mercado. Essa crise levou as companhias agroquímicas a intensificar sua publicidade em países periféricos, encontrando outros limites, como o menor poder aquisitivo dos agricultores e uma forte preferência por agrotóxicos genéricos menos lucrativos (HOWARD, 2016, p. 105).

Interessado em proteger seus interesses e pressionado pelas corporações, os EUA operaram mudanças em seu sistema doméstico de proteção à propriedade intelectual que viabilizaram a criação de DPI sobre seres vivos modificados geneticamente. Em 1980, na disputa Diamond x Chakrabarty foi deliberado que uma bactéria geneticamente modificada para consumir petróleo em águas marinhas podia ser considerada uma invenção, posto que não existia como tal na natureza. Por aclamação da maioria, o presidente da Suprema Corte Warren Burger rejeitou as objeções ao patenteamento da vida, dizendo que “qualquer coisa sob a luz do sol feita pelo homem” poderia ser patenteada (STIX, 2006).

Em 1985, na disputa *ex parte* Hibberd, diante da solicitação de uma patente para um tipo de semente de milho, o conselho de recursos do instituto de patentes concluiu que Chakrabarty se aplicava às plantas. As patentes têm padrões de níveis mais elevados para inovação e utilidade do que o PVPA e não possuem as exceções à pesquisa nem ao replantio. Desse modo, agricultores não podem mais reutilizar sementes e nem os pesquisadores podem utilizá-las sem uma licença (DHAR; FOLTZ, 2007, p. 162-163).

A confusão entre inovação e descoberta permitiu a apropriação completa das sementes GM. Não obstante, ao embaralharem genes, os cientistas não “criam” o organismo que será patenteado. Para tornar o patenteamento de vida menos controverso, a biodiversidade foi redefinida como “invenções biotecnológicas”, mas fato é que a intervenção humana se limita à modular processos biológicos preexistentes. Por essa razão, as gerações futuras dos seres não são “invenções” do dono da patente e sim produto da capacidade regenerativa do próprio organismo (SHIVA, 2001, p. 42).

12.2 A internacionalização dos DPI sobre sementes

As mudanças no sistema de proteção à propriedade intelectual dos EUA estavam ligadas ao aumento da importância dos setores de alta tecnologia na economia do país. Nesse período, a perda de liderança da indústria estadunidense em relação à japonesa e alemã questionava a capacidade dos EUA de liderar a ordem internacional (MENEZES, 2013, p. 133). Isso impulsionou a realização de estudos a fim de delinear estratégias para recuperar sua posição na economia mundial (SELL, 1995).

A retomada da hegemonia estadunidense deu-se a partir da política do “dólar forte”, criando condições já nos anos 1980 de recuperação da indústria em bases

qualitativamente distintas. Uma das frentes de atuação dos EUA para recuperar-se economicamente foi o amplo investimento no setor terciário e nas novas indústrias de tecnologia, concentrando seus investimentos na década de 1980 nas áreas de biotecnologia e informática, de modo que o foco do país passou a ser o desenvolvimento dos setores de ponta (TAVARES, 1985, p. 9).

A centralidade do setor de alta tecnologia na economia estadunidense amparou as pressões internas para a exportação dos padrões de proteção da propriedade intelectual do país, ou seja, a internacionalização do nível de proteção da propriedade intelectual estadunidense. Assim, os Estados Unidos buscaram construir um regime internacional de propriedade intelectual que atendesse às mudanças ocorridas em sua legislação nacional (MENEZES, 2013, p. 122).

Esse processo ocorreu por meio de várias iniciativas a nível bilateral e multilateral, desenhadas para “harmonizar” os sistemas de propriedade intelectual dos países, o que na prática significava a introdução de proteções muito mais restritas. Por mais de uma década sucederam diversas tentativas de fortalecer os regimes de DPI mundialmente.

Em virtude dos limites das iniciativas no âmbito bilateral e multilateral via Organização Mundial da Propriedade Intelectual, incluiu-se o tema da propriedade intelectual nas discussões da Rodada Uruguai, iniciada em 1986. Um grupo de negociação sobre aspectos dos DPI relacionados ao comércio foi estabelecido por insistência dos EUA, com o apoio do Japão e da então Comunidade Europeia (CE), sendo considerado uma das maiores prioridades dos EUA (BELCHER; HAWTIN, 1991, p. 15).

Os Estados Unidos atuaram por meio de campanhas unilaterais de apoio econômico sob o Sistema Generalizado de Preferências e via coerção prevista pela seção 301 das Leis de Comércio, sobrepujando as políticas oposicionistas de países em desenvolvimento. Além disso, esses países tinham muitas preocupações domésticas como crises econômicas e instabilidade política, o que fez com que concentrassem os seus esforços na possibilidade de garantir a transferência internacional de tecnologia (BASSO, 2003, p. 18).

Com o término da Rodada Uruguai, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) se tornou a fundação do que viria a ser a OMC. Ao determinar o conteúdo das normas de proteção, o TRIPS atrelou-se ao sistema de solução de controvérsias da organização – o mecanismo de *enforcement* que o GATT carecia. O Acordo estabeleceu os padrões mínimos de proteção da propriedade intelectual, incorporou os princípios balizadores do GATT e vinculou por meio do *single undertaking* todos os países membros às suas normas⁹⁴.

O texto final do TRIPS (Art. 27.3.b) definiu que membros concederão proteção a variedades vegetais, optando se por meio de patentes, se por meio de um sistema *sui generis* eficaz, ou por uma combinação de ambos (TRIPS, 1994). Na prática, os países tinham duas opções com respeito à proteção *sui generis*: adotar os

94 Esse princípio indica que cada item da negociação é parte de um pacote indivisível de acordos que não pode ser firmados separadamente, ou seja, "nothing is agreed until everything is agreed".

padrões estabelecidos pela UPOV ou elaborar uma abordagem alternativa de forma independente. A prerrogativa de optar por um sistema *sui generis* permitiu que os países que ainda não haviam adotado esse tipo de legislação tivessem considerável flexibilidade ao fazê-lo.

No período de negociação do acordo, a convenção UPOV 1978 foi atualizada para a UPOV 1991, aumentando o alcance das proteções. A Ata de 1991 permite a proteção de cultivares por meio de regimes *sui generis* e de patentes de invenção. Ademais, exige a proteção de todos os gêneros e espécies botânicas. Outra diferença é a possibilidade de se estender a proteção das variedades até o produto final. No caso de regimes *sui generis*, cabe à legislação nacional manter ou não a isenção do replantio das sementes (PECHLANER, 2010, p. 255).

Por esse motivo, os países em desenvolvimento buscaram garantir que o TRIPS não fizesse menção à UPOV 1991 como o único sistema para a proteção de variedade vegetais. Muitos desses países assinaram a UPOV 1978 antes que o sistema seguinte entrasse em vigor⁹⁵. Além disso, outros países aprovaram leis de proteção de variedades vegetais com base nas convenções da UPOV, mas sem aderir a nenhuma delas (DEERE, 2009, p. 86).

Assim, o impacto do acordo TRIPS na incorporação das proteções de variedades vegetais pode ser percebido pelo aumento vertiginoso dos países signatários da UPOV. Do começo da década de 1990 até 2017, o número de membros da convenção saltou de apenas 23 para 75. Desse total, 1 país integra a UPOV 1972, 17 integram a UPOV 1978 e 57 a UPOV 1991 (UPOV, 2017).

Tabela 1 – Evolução dos Direitos de Propriedade Sobre Sementes

Direito de Propriedade Intelectual	Restrição
PVPA (1970)	venda
UPOV 1978	venda
Disputa <i>ex parte</i> Hibberd (1985)	venda, pesquisa, replantio
UPOV 1991	venda, pesquisa, replantio em alguns casos
TRIPS (1996)	<i>sui generis</i> / venda, pesquisa e replantio
Contratos Tecnológicos	venda, pesquisa, replantio, registro de dados sobre o uso de agrotóxicos, escolha do agrotóxico

Fonte: Resultado da pesquisa (2020).

Conclui-se que há um movimento de recrudescimento desses direitos ao longo do tempo, iniciado nos EUA e na Europa e difundido a partir das transformações do regime de propriedade intelectual instituídas no interior da OMC. Dessa maneira, podemos afirmar que o acordo TRIPS foi um meio de disseminar normas de proteção de propriedade intelectual sobre seres vivos para países que anteriormente não tinham interesse nesse tipo de proteção.

95 Bolívia, China, Quênia, Brasil e Panamá aderiram à UPOV 1978 em abril de 1999 (DEERE, 2009, p. 109).

12.3 As contradições do pacote biotecnológico

Na década de 1990, o herbicida Roundup, a base de glifosato, se tornou o principal produto da Monsanto e o agrotóxico mais vendido do mundo, graças à intensa campanha publicitária. O herbicida passou a ser usado em tudo, desde gramados e pomares até em grandes áreas de floresta. Eventualmente, descobriu-se que a contaminação aguda por Glifosato causa dor gastrintestinal, vômitos, inchaço dos pulmões, pneumonia, perda de consciência e destruição dos glóbulos vermelhos. Além disso, o herbicida é 100 vezes mais tóxico aos peixes do que às pessoas. Também possui elevada toxicidade para minhocas, bactérias do solo e fungos essenciais à agricultura. Em 1997, a Monsanto foi condenada a pagar uma multa de 50 mil dólares por mentir em seus anúncios, ao afirmar que o Roundup era “biodegradável” e “ambientalmente amigável” (TOKAR, 2018, p. 6-7).

Com o fim da patente do Roundup no ano de 2000, a estratégia da empresa para competir contra os produtos genéricos a base de glifosato foi atrelar o herbicida às sementes *Roundup Ready* (RR), capazes de resistir ao uso excessivo e generalizado desse agrotóxico.

O planejamento estratégico das empresas vislumbrou, na associação da transgenia com o uso de produto químico, a forma de manter o seu mercado e passou a investir, maciçamente, na construção de plantas transgênicas tolerantes a herbicidas, a insetos, a vírus etc. Assim, o fato de se poder patentear, pelo menos em alguns países, a nova planta inventada, oferece a possibilidade de ter uma reserva de mercado para as sementes, tornando o agricultor cativo de seu fornecimento (CASTILHO, 2000, p. 11).

Embora a Monsanto argumente que a soja RR reduz o uso de herbicidas, as variedades de plantas GM resistentes a herbicidas químicos são muito mais propensas a aumentar a dependência dos agricultores desses produtos químicos. As ervas daninhas que surgem depois que o herbicida original se dispersou são frequentemente tratadas com outras aplicações de herbicidas. “Em 2012, mais de 20 variedades de ervas daninhas resistentes foram identificadas, reduzindo o rendimento de algumas lavouras em até 50%” (TOKAR, 2018, p. 8).

A resposta das corporações agroquímicas ao surgimento de plantas indesejadas resistentes a herbicidas é desenvolver novas variedades GM com resistência combinada a vários herbicidas adicionais, incluindo o glufosinato, o dicamba e o 2,4-D. Outra modificação frequente é a inserção genes da bactéria *Bacillus thuringiensis* (Bt) para que cultivos GM produzam uma forma ativa de toxina inseticida em todas as suas células. Como a substância é produzida ao longo de todo o ciclo de vida da planta, vários insetos resistentes têm surgido, afetando plantios orgânicos que usavam a bactéria Bt como inseticida natural, além de matar insetos essenciais à polinização como borboletas, mariposas e abelhas. “Atualmente, muitos cultivos GM já difundidos contêm uma combinação de várias tolerâncias a diferentes herbicidas e traços

genéticos produtores de toxinas Bt, uma tecnologia conhecida como “empilhamento genético”” (TOKAR, 2018, p. 10).

Enquanto o controle convencional de ervas daninhas envolve uma série de etapas, incluindo a aplicação reiterada e pontual de herbicidas, nos cultivos RR, uma rápida aplicação de *Roundup* sobre toda a plantação é suficiente para realizar o controle. De forma similar, antes da introdução do algodão Bt, o agricultor precisava observar seu cultivo regularmente buscando sinais de infestação por lagartas e, eventualmente, tinha de combatê-las. O uso do algodão Bt previne a ocorrência dessa infestação, reduzindo o trabalho necessário para conservar o cultivo em troca de um aumento significativo nos gastos com sementes e agrotóxicos (PECHLANER, 2010, p. 251).

Nos EUA e no Canadá, a Monsanto restringiu ainda mais a autonomia dos agricultores ao exigir a assinatura de “contratos de tecnologia” para a compra de cultivos RR. Com o vencimento da patente de seu principal pesticida, a Monsanto buscou ampliar suas fontes de lucro estipulando uma série de previsões contratuais, proibindo a venda e a reutilização das sementes, bem como pesquisas, melhoramentos ou o registro de dados sobre o uso de herbicidas – prática replicada por outras companhias do setor. Em alguns contratos, o agricultor se compromete a utilizar somente agrotóxicos para os quais a planta tenha sido tornada resistente, limitando suas opções ao herbicida produzido pela própria empresa ou à herbicidas “genéricos”, em caso de vencimento da patente. Outras exigências podem incluir o fornecimento de documentos que atestem o cumprimento do contrato anos após a compra das sementes e o consentimento do acesso dos registros de utilização da internet pela empresa (PECHLANER, 2010, p. 261).

Outra intervenção genética controversa é responsável por induzir as plantas a produzir sementes estéreis, inviabilizando seu replantio. A tecnologia *Terminator*, está presente em algumas sementes de milho e canola GM da Bayer e Dupont. A Monsanto foi pioneira na produção desse tipo de modificação em 1999, enfrentando grande resistência de movimentos anti GMO. Em resposta a Monsanto se comprometeu a não utilizar mais a tecnologia, mudando sua estratégia na proteção de suas variedades GM, intimidando e processando centenas de agricultores nos EUA e Canadá, acusados de “piratear sementes” - muitos dos quais jamais haviam comprado sementes GM, mas tiveram seus cultivos contaminados por fazendas vizinhas (TOKAR, 2018, p. 11).

Recentemente, a técnica de edição de genes vem sendo utilizado para alterar a genética de organismos com o objetivo de modificar espécies silvestres para eliminar a resistência de ervas daninhas à herbicidas ou para extinguir mosquitos transmissores de doenças. O potencial dessa técnica é a capacidade de transmitir o gene “editado” para todas as gerações posteriores do organismo, por exemplo, tornando-as estéreis, o que poderia eliminar espécies inteiras (ETC GROUPb, 2018).

Por fim, um aspecto fundamental e pouco comentado é o papel das aquisições das empresas de sementes pelas corporações agroquímicas. Os métodos tradicionais de melhoramento vegetal ainda possuem um papel fundamental na obtenção de novas características, tais como maior resiliência, produtividade, aumento nutricional,

resistência à seca e pragas, etc.. Outros métodos não transgênicos como a hibridização e os marcadores genéticos desempenham um papel igualmente importante. Ao obterem variedades melhoradas sem a necessidade de qualquer modificação genética, as corporações inserem traços GM na nova variedade (como resistência à herbicidas ou insetos), que passa a ser passível de direitos de propriedade. Assim, para ter acesso à variedades melhoradas, o agricultor fica limitado à compra de sementes GM, ainda que as características desejadas tenham sido obtidas por métodos tradicionais (ou não transgênicos) de melhoramento.

12.4 A oligopolização dos mercados de sementes e agrotóxicos

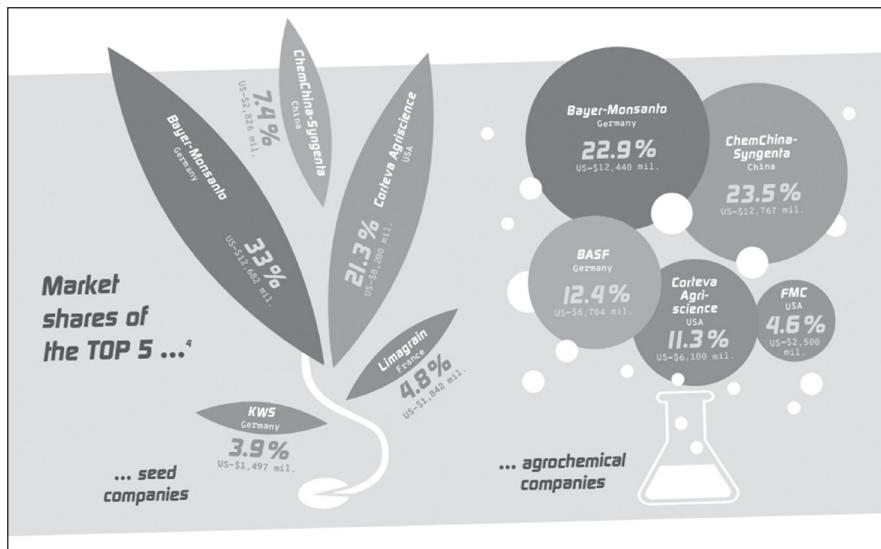
A legitimação do direito de monopólio sobre sementes GM exacerbou o processo de concentração e verticalização das corporações agroquímicas na década de 1990 e no início dos anos 2000, mediante fusões entre grandes companhias químicas, farmacêuticas e de sementes, e a aquisição de muitas empresas menores de semente e biotecnologia. Entre 1996 e 2013, a partir da vigência do TRIPS, quase 200 empresas de sementes de todo o mundo foram adquiridas ou absorvidas em *joint ventures* por somente 10 corporações, que adquiriram participações acionárias em outras dezenas de empresas (HOWARD, 2015, p. 4).

Esse processo continua em marcha. Em dezembro de 2015 houve a fusão entre as empresas Dow e DuPont e a criação da Corteva Agriscience. Em fevereiro de 2016 a corporação ChemChina (China National Chemical Corporation), um conglomerado químico estatal chinês, adquiriu a Syngenta por 43 bilhões de dólares. Em setembro de 2016 a Bayer absorveu a Monsanto por 66 bilhões de dólares e se tornou a maior corporação agroquímica do mundo (BONNY, 2017, p. 11). A marca Monsanto não foi mantida, distanciando o grupo alemão de um nome que tem sido alvo ao longo dos anos de inúmeros protestos de organizações ecológicas, acadêmicos e grupos de agricultores (DEWEY, 2018).

Com a autorização das transações, formou-se um grupo ainda mais restrito de corporações agroquímicas: o *Big 4*. Seu domínio alcança aproximadamente 62% do mercado global de sementes e 70% do mercado de agrotóxicos, uma situação evidente de oligopólio. Entre a venda de sementes e produtos químicos, as quatro empresas tiveram um faturamento de 61,7 bilhões de dólares em 2017. Quando somada a fatia de mercado das 5 maiores empresas de cada setor, a concentração do mercado de sementes passa para 70% e de agrotóxicos 75% (ETC GROUPa, 2018, p. 8).

O domínio das *Big 4* fica mais evidente quando analisamos o número de sementes GM que se tornaram propriedade dessas empresas por meio de proteções vegetais. De acordo com a base de dados do Serviço Internacional para a Aquisição de Aplicações em Agrobiotecnologia (ISAAA), em fevereiro de 2019 o grupo (excluindo a BASF) possuía 381 registros de variedades vegetais protegidas, o equivalente a ~75% de todas as proteções vegetais concedidas no mundo. Algumas das variedades transgênicas são desenvolvidas de forma compartilhada entre o grupo. Apenas a Bayer possui ~43% de todas as variedades GM (ETC GROUPa, 2018, p. 8).

Figura 1 – Fatia de mercado e valor das vendas das 5 maiores empresas dos mercados de sementes e de agrotóxicos (em milhões de dólares)



(ETC GROUPa, 2018, p. 8).

Muitas preocupações têm sido expressas sobre as repercussões da consolidação corporativa no setor de sementes agrícolas. Em primeiro lugar em relação ao aumento dos preços das sementes em virtude do pagamento de royalties e do poder de mercado das grandes companhias. Esse aumento pode deixar os agricultores incapazes de acessar as sementes, impedindo a continuidade de sua produção e ameaçando sua soberania alimentar (BONNY, 2017, p. 20).

O elevado custo desse processo impossibilita que empresas menores sejam capazes de criar novas variedades, concentrando a direção do melhoramento de plantas e do fornecimento de sementes na mão das *Big 4*. Em função da capacidade dessas empresas de impor um número cada vez mais restrito de espécies cultiváveis, a redução da biodiversidade é uma das principais preocupações quanto ao uso generalizado de transgênicos.

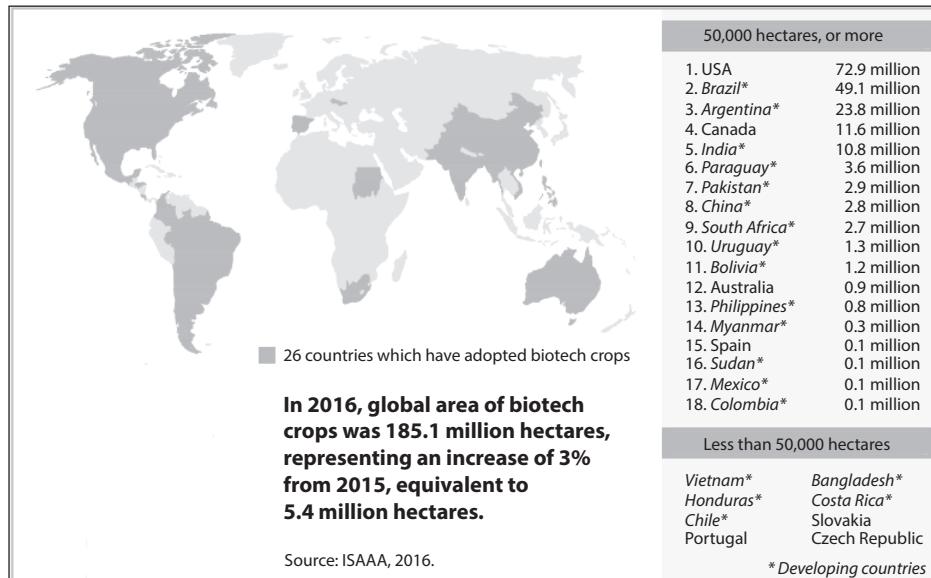
Um estudo da consultora Phillips McDougall (2011, p. 7) inquiriu as então ‘*Big 6*’ para determinar o custo de um “evento transgênico” introduzido no período entre 2008 e 2012. A partir das informações concedidas pelas próprias empresas, concluiu-se que o custo de todo o processo é, em média, de 136 milhões de dólares. Desse total, 23% é gasto no processo de descoberta, 51% com o desenvolvimento e 26% com os testes regulatórios e registros. Todas as empresas consultadas responderam, mas nem todos os valores foram informados, tornando o cálculo subestimado.

12.5 A difusão mundial dos cultivos GM e seus DPI

De acordo com relatório ISAAA chamado *Global Status of Commercialized Biotech GM Crops*, a área total da produção de cultivos GM no mundo saltou de 1,7

milhões de hectares em 1996 para 185 milhões em 2016, uma expansão homérica de 110 vezes da área plantada em duas décadas (ISAAA, 2016, p. 3). Dentre os 26 países que já produzem cultivos transgênicos, os EUA encabeçam a lista em termos de área cultivada, seguidos pelo Brasil, Argentina, Canadá e Índia. Em 2016 o Brasil obteve o maior crescimento de cultivos GM, aumentando em 11% sua área plantada, enquanto o crescimento no geral global foi de 3% (ISAAA, 2016, p. 58).

**Figura 2 – Área Global de Cultivos GM por País
em 2016 (em milhões de hectares)**



Fonte: (ISAAA, 2016).

Dentre esses cultivos, os principais em termos de área plantada são a soja, o milho e o algodão e canola, ocupando praticamente 100% da área destinada a todos os plantios transgênicos. Em 2014, a produção de cultivos GM já ocupava ~11,5% de toda a área destinada à agricultura no mundo (1,58 bilhões de hectares) (FAO, 2017). Quando comparamos a área plantada de milho, soja e algodão transgênicos com a área total destinada ao cultivo dessas espécies no mundo em 2016, essa relação salta para 33%, 76% e 75% respectivamente (USDA, 2018).

Apesar do crescimento desse mercado, muitos países têm resistido ao processo de generalização do cultivo de transgênicos. A UE representa o maior foco dessa resistência. Em 2015, 19 dos 28 países que compõem o bloco baniram a agricultura geneticamente modificada, incluindo potências econômicas agrícolas como Alemanha, França e Itália. De acordo com os países, a medida foi tomada em razão do impacto dos cultivos transgênicos na saúde humana e no meio ambiente (ORENSTEIN, 2017).

O argumento relativo à segurança humana baseia-se no ‘princípio da precaução’, que afirma ser necessário haver resultados suficientes de pesquisas atestando a segurança no consumo dos alimentos GM antes que estes sejam liberados. Esse princípio foi adotado juntamente a ‘imposição de informações a respeito dos transgênicos na rotulagem dos alimentos’ pelo Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, em vigor desde 2003 (LIMA *et al.*, 2016, p. 5).

Na América Latina, por sua vez, a introdução dos DPI das sementes GM ocorreu em um período de liberalização, privatização e vulnerabilidade externa estrutural; com domínio dos capitais financeiro e extrativista. Nesse contexto, países como Brasil e Argentina passavam por um processo de reprimarização econômica e fortalecimento político-econômico do agronegócio e das corporações agroquímicas. Após a instituição dos DPI, os cultivos transgênicos se expandiram rapidamente, acompanhados pelo aumento no uso de agrotóxicos. O Brasil, por exemplo, lidera o *ranking* mundial de consumo de agrotóxicos desde 2008 (PORTO, 2018).

O caso mais emblemático nesse processo é o cultivo da soja, tornada a mais importante das commodities agroindustriais em todo o mundo. Sua expansão gerou uma das mais rápidas alterações de paisagem (e *enclosures*) dos últimos 30 anos, ocupando o entorno da Amazônia, o Cerrado e a Caatinga no Brasil e as florestas do Chaco na Bolívia, na Argentina e no Paraguai (OLIVEIRA G.; HECHT, 2016, p. 251). Um fato muito representativo desse processo é uma campanha publicitária de 2003 da empresa Syngenta, retratando um Estado fictional chamado “República Unida da Soja” sobreposto em territórios dos quatro países (EZQUERRO-CAÑETE, 2016, p. 702).

Junto com o milho, a soja tem um papel fundamental no complexo de proteína animal e na produção de biocombustíveis. De fato, menos de 6% da produção global de soja é consumida diretamente como alimento humano e praticamente toda a produção na América do Sul é processada para se tornar ração animal, óleo comestível, biodiesel e outros produtos industriais. Assim, a maior parte da produção desses grãos se destina à produção de biocombustíveis ou à pecuária, suprindo a demanda crescente por carne das camadas enriquecidas da população asiática (OLIVEIRA G.; HECHT, 2016, p. 365).

Até fevereiro de 2019 (ISAAA), 54 países haviam aprovado a proteção de alguma variedade vegetal GM. Nessa mesma data, havia um total de 510 proteções sobre variedades vegetais registradas (aprovadas em pelo menos um país). A lista de plantas protegidas por DPI continha 31 espécies, dentre as quais ~75% são variedades de sementes de soja (41), milho (231), algodão (63) ou canola (45) (ISAAA, 2019). A produção desses cultivos é, em grande medida, exportada para tornar-se insumo das indústrias de ração animal, biodiesel e têxtil.

Uma variedade GM pode ter um ou mais genes inseridos em seu genoma, de modo que o número de traços genéticos é maior do que a quantidade de variedades apropriadas. Do total de modificações registradas: 66% conferem tolerância à aplicação de herbicidas, 41% apenas para resistir ao Glifosato e 45% para resistir ao Glufosinato. 57% foram modificadas tornar as plantas resistentes (tóxicas) a insetos

e 5,5% para resistir a fungos, bactérias ou vírus. Menos de 1% foram modificadas para ter seu crescimento ou produção aumentados.

Nota-se ainda que 18% das variedades foram modificadas para “alterar a qualidade do produto”, como manter sua cor, aumentar a rendimento na queima como biocombustível e retardar o amadurecimento. Vale citar ainda o caso da **Canola MON88302 x MS8 x RF3** (Monsanto) e de outras 23 variedades que foram modificadas para que a geração seguinte de sementes seja estéril, reforçando a necessidade de comprar novas sementes para o próximo plantio.

Não obstante, analisando a área global de cultivos GM, nota-se que apenas os traços de tolerância a herbicidas e de resistência a insetos são realmente empregados comercialmente na agricultura transgênica. Em 2016, as variedades tolerantes à agrotóxicos ocupavam 86% dessa área, as tóxicas à insetos 47% e aquelas que possuíam os dois traços, 33%. Variedades com outros traços comerciais não alcançam 1%.

Ao priorizarem cultivos com grande demanda no comércio internacional (soja, milho e algodão) e modificações que promovem o controle de pragas (tolerar herbicidas e matar insetos), as corporações demonstram seu interesse econômico e reforçam o paradigma produtivo baseado no uso intensivo de agrotóxicos e no plantio de monocultivos em grande escala destinados à exportação e ao fornecimento de insumos para a pecuária e para as indústrias têxtil e de biocombustíveis. Não por acaso, o uso de glifosato saltou de 42,8 toneladas em 1990 para 766,5 toneladas em 2014 (CLAPP, 2018, p. 19).

Embora haja potencial [para a elaboração] de biotecnologias agrícolas socialmente benéficas, seu desenvolvimento até agora tem enfatizado aquilo que produz o maior lucro: isto é, a agricultura química de alta intensidade em regiões que historicamente já produzem excedentes. Os países em desenvolvimento só podem participar na medida em que adéquam suas agriculturas às do mundo industrializado. Não obstante, em muitas regiões isso já está ocorrendo, pois as biotecnologias ampliam a agroindustrialização iniciada pela Revolução Verde (PECHLANER, 2010, p. 250).

Caso as necessidades dos países periféricos fossem consideradas, haveria um número muito maior de variedades modificadas com traços úteis às regiões de segurança alimentar, como resiliência, resistência à seca, tolerância à salinidade, maior produtividade ou aumento nutricional. No entanto, apenas 3% das proteções vegetais abrange algum dos traços mencionados, presentes em tão somente 0,005% da área global cultivada com transgênicos (ISAAA, 2019).

12.6 Conclusão

As sementes utilizadas na produção agrícola não são mera matéria inerte, mas o resultado de um processo contínuo e ancestral de seleção e melhoria de determinadas espécies vegetais. A quantidade, a qualidade e a diversidade das sementes há muito condicionam a sobrevivência das comunidades humanas. E esse fato permanece ainda hoje, mesmo que tendamos a esquecê-lo.

Em razão do paradigma mercadológico, que prioriza cultivos padronizados e de maior vendagem no mercado global, espécies e variedades de plantas têm sido desprezadas, assim como os conhecimentos a respeito de suas propriedades e seu cultivo, ocasionando uma enorme perda de biodiversidade e de saberes tradicionais.

A biotecnologia tem aumentado a centralização do capital e ampliado o controle corporativo sobre a produção agrícola. Isso contribui para a ampliação da monocultura de grande escala, baseada no uso acentuado de agrotóxicos, maquinário e combustíveis fósseis, com enormes impactos socioambientais. Em razão da elevada fungibilidade da produção transgênica, sua destinação obedece ao imperativo do maior valor de mercado: ao invés de ser destinada para alimentação humana, grande parte de seus frutos é processada e transformada em ração animal, biocombustível e têxteis.

A diminuição da biodiversidade aliada à uniformidade genética das monoculturas aumenta a vulnerabilidade dos plantios às pestes e ervas daninhas. O resultado disso é a ampliação desenfreada do uso de agrotóxicos, poluindo o solo, a água, o ar e intoxicando a flora, a fauna e o próprio ser humano, além de afetar as produções orgânicas pela contaminação genética e química.

O maior impacto da difusão dos transgênicos recai sobre os agricultores familiares e camponeses, sobretudo de países pobres, cuja atividade está vinculada às práticas tradicionais de seleção, intercâmbio, armazenamento e reutilização de sementes. A expectativa de aumentar produtividade e reduzir o trabalho faz com que produtores abandonem essas práticas para adotarem o pacote biotecnológico. Na prática, muitos agricultores têm sua autonomia diminuída e se endividam para arcar com os royalties e com a compra anual das sementes GM. Nesse ciclo, o agricultor entra em uma condição de dependência com relação aos seus insumos básicos, o que fragiliza ainda mais sua situação econômica.

Considerando a crise climática, o esgotamento do solo e da água potável, a drástica redução da biodiversidade e o aumento da insegurança alimentar no mundo, torna-se imperativo um esforço global de transição para um paradigma produtivo agroecológico. A relação causal entre eventos zoonóticos (como o surgimento da COVID-19) e a perturbação de habitats naturais e a atividade da pecuária intensiva, apenas reforça esse argumento (WALLACE, 2016, p. 298).

Segundo Vandana Shiva (2001, p. 98), “o desafio da conservação da biodiversidade consiste em ampliar o alcance da ação de economias baseadas na diversidade e descentralização e reduzir o alcance das economias baseadas nas monoculturas e na insustentabilidade da centralidade.”. Governantes, agricultores e consumidores devem tomar consciência da dimensão do desafio que enfrentamos e da insustentabilidade do paradigma vigente. A continuidade da vida no planeta, inclusive a nossa, depende disso.

REFERÊNCIAS

- BASSO, Maristela. Os fundamentos atuais do direito internacional da propriedade intelectual. **Revista Cej**, Brasília, v. 21, p. 16-30. 2003.
- BELCHER; HAWTIN. **Patent on life**: ownership of plant and animal research. Ottawa, IDRC, 1991.
- BERNSTEIN, H. Food Regimes and Food Regime Analysis: A Selective Survey. **BRICS Initiative for Critical Agrarian Studies (BICAS)**, Abr. 2015.
- BONNY, Sylvie . Corporate Concentration and Technological Change in the Global Seed Industry. **Sustainability** v. 9, n. 1632, 2017. CASTILHO, p. 11, 2000.
- CASTILHO, Ela. **Patentes de Produtos de Origem Biológica**. UNB, Brasília, 2000.
- CLAPP, Jennifer. Mega-Mergers on the Menu: Corporate Concentration and the Politics of Sustainability in the Global Food System. **Global Environmental Politics**, v. 18, n. 2, maio 2018.
- DEERE, Carolyn. **The Implementation Game**: The TRIPS Agreement and the Global Politics of Intellectual Property Reform in Developing Countries. Oxford University Press, New York. 2009.
- DEWEY, Caitlin. **Why ‘Monsanto’ is no more**. The Washington Post. 2018 Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2018/06/04/why-monsanto-is-no-more/>. Acesso em: jun. 2020.
- DHAR T; FOLTZ J. The Impact of Intellectual Property Rights in the Plant and Seed Industry. In: KESAN, J. P. (ed.). **Agricultural Biotechnology and Intellectual Property, Seeds of Change**. Illinois, USA, p. 161-171. 2007.
- EZQUERRO-CAÑETE. Poisoned, Dispossessed and Excluded: A Critique of the Neoliberal Soy Regime in Paraguay. **Journal of Agrarian Change**, v. 16, n. 4, p. 702-710. Out. 2016
- ETC GROUPa. **Blocking the chain**: Industrial food chain concentration, Big Data platforms and food sovereignty solutions. ETC Group, GLOCON, INKOTA, Rosa Luxemburg Stiftung, 2018.
- ETC GROUPb. **Forcing The Farm**: How Gene Drive Organisms Could Entrench Industrial Agriculture and Threaten Food Sovereignty. ETC Group, Heinrich Boll Stiftung, 2018.

FAO. **Global agricultural land use by major crop type**. 2017. Disponível em: <https://ourworldindata.org/grapher/global-agricultural-land-use-by-major-crop-type>. Último acesso, jul. 2020.

FRIEDMANN & MCMICHAEL. Agriculture and the State System: The Rise and Decline of National Agriculture. **Sociologia Ruralis**, v. XXIX-2, 1989.

GARCIA, Laymert. Invenção, Descoberta e Dignidade Humana. In: CARNEIRO F.; EMERICK (org.). **LIMITE: A Ética e o Debate Jurídico sobre Acesso e Uso do Genoma Humano**, Rio de Janeiro, Fiocruz, 2000.

GOODMAN D; SORJ B; WILKINSON J. **Da lavoura às biotecnologias**: agricultura e indústria no sistema internacional. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008

HAMID, Z. A. The dangerous, careless folly of biodiversity loss. **Agriculture & Food Security**. v. 2, n. 16, 2013.

HOWARD, Philip. **Concentration and Power in the Food System**: Who Controls What We Eat?. Bloomsbury Academic, Nova York, 2016.

HOWARD, Philip. Intellectual Property and Consolidation in the Seed Industry. **Crop Science Society of America**, v. 55, p. 1-7, 2015.

ISAAA. **Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops**: 2016. ISAAA Brief No. 52. ISAAA: Ithaca, NY, 2016.

ISAAA. **GM Approval Database**. Disponível em <http://www.isaaa.org/gmapprovaldatabase/default.asp>. Acesso em: fev. 2019.

LIMA, T. **A resiliência da política de subsídios agrícolas nos EUA**. 2014. 221 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. 2014.

LIMA, T; DIAS, A. A ajuda alimentar internacional dos EUA: política externa, interesses econômicos e assistência humanitária. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, 2016.

LIMA, T; LOURENÇO, E; LUCENA, T. X. Organismos Geneticamente Modificados na Ajuda Alimentar dos EUA: Auxílio Humanitário e Difusão Mercadológica? In: 3º SEMINÁRIO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA ABRI, **Anais** [...], Florianópolis, 2016.

MCDougall, P. **The Cost and Time Involved in the Discovery, Development and Authorisation of a New Plant Biotechnology Derived Trait**. Consultancy Study for CropLife International: Midlothian, Reino Unido, 2011.

MCMICHAEL, P. A food regime genealogy. **The Journal of Peasant Studies**, v. 36, n. 1, p. 139-169, 2009.

MCMICHAEL, P. **Regimes alimentares e questões agrárias**. São Paulo; Porto Alegre: Editora Unesp; Editora da UFRGS, 2016.

MENEZES, H. Z. **O conflito Estados Unidos-brasil sobre a organização do regime internacional de propriedade intelectual no século XXI**: da ‘agenda de patentes’ à ‘agenda do desenvolvimento. 406 p. Tese de Doutorado – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2013.

OLIVEIRA, G, HECHT, S. Sacred groves, sacrifice zones and soy production: globalization, intensification and neo-nature in South America. **Journal of Peasant Studies**, v. 43, n. 2, p. 251-285, 2016.

ORENSTEIN, José. **Transgênicos**: uma tecnologia em constante disputa. NEXO, Ago, 2017. Disponível em: [https://www.nexojornal.com.br/explicado/2017/08/05/Transg%C3%A3icos-uma-tecnologia-em-constante-disputa](https://www.nexojornal.com.br/explicado/2017/08/05/Transg%C3%A3nicos-uma-tecnologia-em-constante-disputa) Acesso em: maio 2020.

PECHLANER, G. The Sociology of Agriculture in Transition: The Political Economy of Agriculture After Biotechnology. **Canadian Journal of Sociology**, v. 35, n. 2, 2010.

PORTE, M. F. S. O trágico Pacote do Veneno: lições para a sociedade e a Saúde Coletiva. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, 2018.

RANGNEKAR, Dwijen. **Plant Breeding, Biodiversity Loss and Intellectual Property Rights**. Kingston University, Kingston, 2000.

SELL, Susan K. The Origins of Trade-Based Approach to Intellectual Property Protection: the role of industry associations. **Science Communication**, v. 17, n. 02, p. 163-185, 1995.

SHIVA, Vandana. **Biopirataria**: A pilhagem da Natureza e do Conhecimento. 1.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

STIX, Gary. Genoma Humano: **Propriedade Privada**. Scientific American Brasil. Edição 46, 2006.

TAVARES, M.C. A Retomada da Hegemonia Americana. **Revista de Economia Política**, v. 5, n. 2, São Paulo: Brasiliense, abr./jun. 1985.

TILZEY, M. **Political Ecology, Food Regimes and Food Sovereignty**: Crisis, Resistance and Resilience. Conventry, Palgrave Macmillan, 2018.

TOKAR, B. **Monsanto Origins**. In: COHEN, M. (ed.). **The Fight Against Monsanto's Roundup**: The Politics of Pesticides. New York: Skyhorse, 2018.

TORDJMAN, Hélène. **La construction d'une marchandise**: le cas des semences. Annales HSS, n. 6, p. 1341-1368. nov./dec. 2008.

UPOV. **Members of the International Union for the Protection of New Varieties of Plants**. Convenção UPOV (1961), revisada em Genebra (1972, 1978 e 1991). out. 2017.

TRIPS. **Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio**. 1994.

USDA. **World Agricultural Production**. United States Department of Agriculture/ Foreign Agricultural Service. Circular Series, abr. 2018.

WALLACE, R. **Big Farms Make Big Flu**. Dispatches on Infectious Disease, Agribusiness, and the Nature of Science. New York: Monthly Review Press. 2016.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Agências 13, 175, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 222, 223

Agentes 12, 72, 73, 74, 77, 80, 81, 111, 115, 116, 138, 147, 148, 150, 152, 153, 154, 158, 159, 160, 161, 206, 208, 209, 214, 215, 217, 219

América Latina 7, 10, 12, 31, 36, 51, 55, 56, 61, 62, 63, 85, 119, 169, 170, 171, 174, 175, 176, 181, 184, 185, 226, 236

C

Cidades 8, 9, 12, 17, 18, 19, 21, 27, 28, 88, 98, 147, 148, 149, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 164, 165

Comissão 7, 10, 34, 35, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 64, 70, 71, 72, 73, 74, 80, 84, 85, 119, 155, 215

Comportamento 7, 10, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 88, 91, 92, 99, 101, 116, 129, 136, 137, 140, 213, 215, 217

Conflitos 9, 12, 43, 51, 74, 118, 121, 122, 130, 131, 135, 139, 147, 148, 149, 150, 153, 154, 156, 159, 160, 165, 196, 217, 218

Conselho 5, 7, 10, 26, 27, 28, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 75, 134, 228

Construção 7, 8, 9, 10, 11, 12, 22, 23, 24, 25, 27, 31, 52, 55, 56, 57, 58, 69, 70, 71, 72, 76, 77, 79, 80, 81, 85, 95, 101, 112, 115, 116, 117, 118, 120, 123, 124, 127, 133, 138, 139, 140, 141, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 157, 158, 160, 172, 176, 179, 184, 191, 194, 197, 198, 199, 213, 231

Cooperação 9, 17, 25, 52, 112, 113, 117, 118, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 136, 149, 152, 154, 155, 156, 157

D

Desenvolvimento 10, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 32, 33, 36, 43, 44, 51, 53, 54, 56, 60, 65, 87, 111, 112, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 145, 148, 150, 152, 154, 155, 156, 157, 165, 171, 176, 178, 179, 185, 187, 189, 191, 194, 195, 196, 198, 206, 207, 212, 214, 220, 223, 225, 227, 229, 230, 234, 237, 241

Dessecuritização 7, 11, 111, 115, 116, 117, 121, 123, 124, 125, 127

Direitos 4, 7, 9, 10, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 101, 117, 122, 156, 159, 174, 223, 227, 230, 233, 242

Direitos Humanos 7, 9, 10, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 122, 156, 159

Ditadura 11, 70, 72, 73, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 179, 180, 182, 183, 185, 186

E

Economia 4, 8, 9, 12, 27, 29, 117, 132, 145, 157, 165, 169, 171, 177, 183, 187, 188, 194, 195, 196, 199, 207, 208, 211, 212, 215, 219, 220, 221, 222, 227, 228, 229, 241

Econômica 12, 96, 99, 100, 101, 114, 118, 123, 124, 125, 134, 147, 154, 169, 171, 174, 175, 187, 190, 192, 194, 196, 197, 198, 206, 207, 210, 213, 215, 219, 236, 238

Empresas 17, 18, 19, 22, 26, 27, 157, 170, 173, 174, 177, 182, 191, 195, 207, 208, 209, 217, 223, 224, 225, 226, 227, 231, 232, 233, 234

Espaços 7, 9, 11, 44, 69, 70, 71, 73, 75, 76, 78, 79, 80, 82, 83, 97, 98, 116, 147, 155, 157, 194, 198, 199

Estabelecimento 12, 20, 29, 44, 57, 61, 80, 112, 113, 117, 121, 124, 125, 148, 149, 150, 152, 160, 170, 174, 175, 207, 212

Estadunidense 10, 11, 12, 58, 59, 88, 92, 95, 120, 122, 139, 169, 170, 171, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 183, 187, 188, 226, 228, 229

Expansão 11, 24, 54, 117, 129, 131, 132, 133, 134, 139, 140, 141, 157, 169, 171, 188, 194, 207, 208, 209, 213, 216, 217, 219, 228, 235, 236

F

Financeira 72, 134, 147, 174, 205, 206, 207, 208, 209, 211, 212, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 222

G

Gênero 10, 87, 88, 89, 90, 91, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 157

Global 8, 12, 13, 31, 33, 47, 48, 56, 60, 85, 108, 109, 116, 120, 133, 134, 135, 139, 147, 152, 155, 157, 161, 186, 189, 190, 192, 193, 194, 195, 196, 199, 200, 201, 202, 205, 206, 208, 210, 211, 214, 216, 218, 220, 221, 222, 223, 227, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240

Globalização 8, 12, 92, 147, 151, 161, 162, 164, 165, 187, 188, 189, 190, 194, 199, 201, 202, 208, 209, 214, 221, 222

Governança 9, 10, 13, 17, 19, 20, 23, 28, 29, 116, 148, 149, 150, 160, 189, 190, 195, 199, 205, 206, 211, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 222

Governo 12, 17, 19, 20, 21, 23, 25, 27, 28, 29, 55, 72, 73, 76, 78, 79, 81, 82, 88, 112, 117, 118, 120, 121, 122, 123, 132, 134, 144, 147, 150, 152, 153, 154, 160, 170, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 186, 207, 211, 215

H

Hegemonia 8, 12, 43, 112, 117, 120, 121, 125, 130, 174, 184, 187, 188, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 197, 198, 200, 202, 208, 221, 222, 228, 241

História 69, 70, 71, 74, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 88, 98, 100, 101, 106, 116, 126, 129, 136, 138, 139, 141, 144, 163, 171, 184, 185, 188, 192, 196

I

Instituições 7, 9, 10, 11, 15, 18, 19, 25, 26, 27, 28, 33, 71, 74, 75, 82, 83, 125, 129, 131, 136, 138, 139, 141, 142, 148, 150, 153, 156, 157, 158, 187, 188, 189, 191, 192, 205, 206, 208, 209, 213, 214, 215, 217, 218

Internacionais 3, 4, 7, 9, 10, 12, 15, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 36, 44, 47, 48, 51, 52, 66, 75, 82, 113, 114, 122, 124, 125, 126, 127, 129, 131, 135, 136, 137, 139, 143, 145, 147, 148, 152, 153, 156, 157, 158, 160, 161, 162, 163, 165, 170, 171, 173, 174, 178, 187, 188, 189, 191, 192, 193, 194, 195, 199, 201, 206, 208, 209, 210, 214, 216, 222, 223, 240, 251, 252, 253

Internacional 3, 4, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 42, 43, 44, 47, 48, 52, 64, 66, 71, 79, 81, 85, 86, 106, 112, 113, 116, 117, 118, 119, 121, 123, 126, 127, 129, 130, 131, 133, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 147, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 158, 160, 161, 165, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 177, 182, 184, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 199, 205, 206, 207, 208, 211, 214, 215, 216, 217, 219, 220, 221, 226, 227, 228, 229, 233, 237, 239, 240, 241

Internacionalização 7, 10, 17, 18, 19, 20, 21, 25, 26, 27, 28, 152, 188, 189, 228, 229

J

Justiça 70, 71, 72, 73, 75, 78, 82, 84, 85, 86, 101, 136, 138, 149, 150, 157, 160, 199

M

Membros 20, 23, 25, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 45, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 137, 138, 139, 141, 223, 229, 230

Memória 7, 11, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86

Mercado 13, 96, 102, 124, 171, 176, 177, 188, 195, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 217, 223, 224, 225, 227, 228, 231, 233, 234, 235, 237, 238

Mercados 20, 22, 139, 151, 154, 169, 171, 194, 206, 208, 209, 210, 211, 214, 215, 216, 219, 220, 223, 224, 226, 233, 234

Militares 11, 12, 74, 75, 77, 112, 114, 117, 120, 121, 122, 123, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 141, 153, 170, 173, 177, 178, 179, 180, 182, 183, 185, 186

Movimento 12, 33, 56, 69, 89, 95, 111, 114, 115, 134, 147, 148, 149, 152, 155, 169,

172, 176, 178, 180, 181, 186, 192, 193, 198, 199, 201, 208, 209, 213, 230

Mulheres Brancas 93, 94, 95, 96, 99, 100, 101, 102

Mundial 12, 33, 34, 55, 59, 77, 113, 129, 136, 141, 143, 147, 156, 164, 173, 174, 179, 184, 188, 191, 192, 194, 195, 196, 200, 207, 208, 211, 214, 223, 224, 228, 229, 234, 236

N

Nações Unidas 7, 10, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 43, 47, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 60, 61, 62, 64, 148, 150, 156, 157, 158, 164, 179

Neoliberal 8, 13, 105, 193, 194, 195, 196, 201, 205, 206, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 239

Neoliberalismo 12, 92, 190, 192, 194, 195, 206, 210, 211, 212, 213, 216, 218, 220

O

Organismo 34, 35, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 64, 225, 228, 232

Organização 9, 10, 33, 34, 51, 53, 55, 56, 59, 61, 64, 77, 129, 131, 132, 136, 139, 148, 155, 156, 164, 175, 184, 192, 194, 196, 198, 199, 214, 223, 226, 229, 241

P

Paradiplomacia 10, 12, 17, 18, 20, 21, 25, 26, 27, 28, 147, 148, 151, 152, 153, 154, 162, 163

Poder 9, 11, 12, 24, 28, 35, 37, 53, 58, 72, 74, 75, 76, 92, 95, 96, 97, 99, 100, 112, 115, 117, 118, 120, 129, 130, 131, 132, 133, 135, 136, 140, 141, 160, 169, 171, 174, 177, 178, 179, 182, 183, 187, 188, 189, 190, 191, 195, 196, 197, 205, 207, 213, 214, 219, 221, 222, 224, 227, 228, 231, 234

Política 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 17, 18, 20, 21, 23, 25, 26, 28, 30, 32, 33, 43, 44, 47, 55, 60, 71, 72, 74, 75, 77, 79, 81, 83, 84, 86, 87, 89, 92, 98, 101, 104, 111, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 119, 120, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 129, 132, 133, 135, 136, 139, 140, 141, 142, 144, 145, 152, 153, 158, 162, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 190, 191, 192, 194, 195, 196, 198, 199, 205, 206, 211, 213, 214, 215, 220, 221, 222, 227, 228, 229, 240, 241

Política Externa 7, 9, 10, 11, 15, 17, 18, 20, 21, 23, 25, 26, 28, 30, 32, 43, 44, 117, 127, 139, 142, 145, 152, 169, 171, 173, 174, 175, 176, 178, 183, 185, 240

Política Internacional 3, 4, 8, 9, 10, 11, 12, 126, 127, 129, 133, 139, 141, 142, 144, 169, 184, 187, 188, 190, 192, 194, 205, 214, 215

Políticas 11, 12, 20, 27, 51, 61, 64, 65, 71, 74, 75, 76, 79, 80, 81, 85, 95, 96, 105, 114, 116, 119, 124, 131, 134, 135, 136, 141, 147, 149, 151, 152, 153, 155, 157, 158, 162, 165, 173, 176, 177, 178, 185, 188, 191, 194, 195, 196, 197, 199, 205, 206, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 218, 219, 226, 229, 240

Produção 13, 18, 19, 22, 23, 25, 78, 79, 96, 117, 119, 169, 171, 188, 191, 192, 194, 196,

- 197, 198, 206, 223, 224, 225, 226, 227, 232, 234, 235, 236, 237, 238
Programa 3, 4, 9, 10, 11, 12, 25, 35, 73, 81, 89, 112, 120, 121, 123, 124, 129, 130, 132, 145, 155, 156, 157, 165, 198, 212, 215, 216, 251, 252, 253
Propriedade 13, 77, 78, 81, 137, 199, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 233, 239, 241, 242

R

- Reforma 7, 10, 51, 52, 53, 54, 56, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 184, 196, 198, 211, 213, 217, 220
Regimes 9, 48, 71, 112, 117, 120, 122, 123, 125, 136, 139, 140, 174, 176, 189, 192, 229, 230, 239, 241
Regionais 18, 31, 32, 35, 36, 42, 44, 45, 46, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 59, 62, 65, 113, 116, 122, 124, 142, 152, 192
Regional 19, 22, 25, 27, 30, 33, 36, 39, 42, 44, 45, 48, 56, 61, 63, 64, 66, 71, 112, 113, 116, 117, 120, 121, 123, 124, 125, 126, 133, 141, 142, 153, 155, 162, 199
Relações 3, 4, 8, 9, 10, 12, 13, 17, 18, 20, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 32, 33, 66, 69, 83, 99, 105, 112, 113, 114, 116, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 129, 131, 135, 137, 139, 143, 145, 147, 149, 150, 151, 152, 153, 160, 162, 163, 165, 169, 170, 172, 173, 174, 175, 178, 185, 186, 187, 188, 189, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 201, 212, 213, 214, 222, 240, 251, 252, 253

- Relações Internacionais 3, 4, 9, 10, 12, 17, 18, 20, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 32, 66, 113, 114, 126, 127, 129, 137, 139, 143, 145, 152, 153, 162, 163, 165, 170, 173, 174, 187, 188, 191, 192, 193, 194, 199, 201, 214, 222, 240, 251, 252, 253

- Resistência 8, 12, 79, 80, 81, 86, 139, 174, 179, 180, 181, 182, 185, 187, 190, 193, 194, 197, 218, 231, 232, 233, 235, 237

S

- Securitização 11, 111, 112, 114, 115, 116, 123, 127
Segurança 4, 7, 9, 11, 51, 53, 54, 60, 65, 72, 75, 76, 77, 81, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 122, 125, 126, 130, 132, 133, 134, 135, 136, 139, 140, 141, 142, 145, 150, 153, 154, 157, 160, 175, 185, 186, 224, 235, 236
Sementes 8, 13, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 230, 231, 232, 233, 234, 236, 237, 238
Sistema 8, 12, 13, 18, 19, 33, 34, 36, 47, 51, 53, 57, 71, 72, 73, 78, 84, 95, 96, 101, 112, 116, 123, 124, 129, 130, 131, 134, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 151, 164, 171, 174, 175, 177, 178, 187, 189, 190, 192, 194, 195, 197, 202, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 213, 216, 217, 218, 219, 221, 223, 224, 226, 227, 228, 229, 230, 240
Sistema Financeiro 8, 13, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 216, 217, 218, 219, 221
Social 34, 44, 52, 56, 61, 70, 77, 79, 81, 84, 85, 86, 87, 92, 95, 96, 98, 101, 105, 125, 137, 138, 139, 141, 143, 146, 148, 150, 151, 153, 155, 157, 159, 163, 164, 189, 191

192, 193, 195, 197, 198, 200, 202, 203, 213, 215

Sociedade 9, 10, 19, 23, 27, 70, 71, 72, 74, 77, 80, 82, 89, 98, 99, 100, 130, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 150, 151, 154, 157, 177, 178, 182, 190, 191, 192, 197, 198, 199, 202, 205, 220, 241

Subnacionais 12, 17, 19, 20, 29, 147, 148, 149, 151, 152, 153, 157, 161

Sul 11, 38, 43, 44, 45, 56, 70, 71, 75, 77, 80, 112, 116, 120, 122, 123, 124, 125, 127, 132, 136, 145, 169, 173, 176, 177, 181, 189, 192, 193, 194, 195, 196, 236

T

Tecnologia 17, 19, 112, 119, 120, 121, 123, 127, 156, 165, 225, 228, 229, 232, 241

V

Violações 31, 34, 35, 36, 52, 53, 54, 57, 62, 63, 65, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 83, 116

SOBRE OS AUTORES

Armando Gallo Yahn Filho

Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

Aureo Toledo

Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

Carolina de Castro Palhares

Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

Davi Matias Marra Demuner

Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

Débora Figueiredo Mendonça do Prado

Professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

Filipe Mendonça

Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

Flávio Pedroso Mendes

Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

Gustavo Lagares Xavier Peres

Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

Haroldo Ramanzini Junior

Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini

Professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

José Rubens Damas Garlipp

Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

Julia Facchini

Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

Laura Couto

Discente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

Luis Francisco Calegari Cassarotti

Discente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

Mariana Ferreira Seyfried

Discente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

Marrielle Maia Alves Ferreira

Professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

Mônica Ottoboni Maciel de Castro

Discente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

Niemeyer Almeida Filho

Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

Pablo Ávila Militão

Discente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

Pedro Henrique de Moraes Cícero

Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

Renata Moraes Simões

Discente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

Sandra Aparecida Cardozo

Professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

Taís Souza Carareto

Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

Tamara Claudia Coimbra Pastro

Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

Thainá Penha Baima Viana Nunes

Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

Vitor Furtado Jerônimo Veloso

Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

SOBRE O LIVRO

Tiragem: Não comercializado

Formato: 16 x 23 cm

Mancha: 12,3 X 19,3 cm

Tipologia: Times New Roman 11,5/12/16/18

Arial 7,5/8/9

Papel: Pólen 80 g (miolo)

Royal Supremo 250 g (capa)

CRISES E TRANSFORMAÇÕES DA POLÍTICA INTERNACIONAL NO SÉCULO XXI

Cinco anos de pesquisas do Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais da Universidade Federal
de Uberlândia (PPGRI-UFU)

O livro apresenta resultados de parte das pesquisas desenvolvidas nos últimos cinco anos por discentes e docentes do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Economia e Relações Internacionais (IERI) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). O eixo central dos capítulos é a política internacional na perspectiva dos atores, das instituições e das transformações presentes na sua configuração, inclusive na dimensão do seu impacto no âmbito regional e local. Mudanças no equilíbrio de poder internacional ou no eixo dinâmico da economia internacional, como as que presenciamos no alvorecer dos anos 2000, impactam a dimensão estrutural da política internacional, afetando possibilidades de cooperação e estimulando novas formas de governança. A presente publicação se soma aos esforços de uma ampla comunidade de pesquisadores no Brasil e no mundo que estão procurando entender como esse processo tem ocorrido e quais são as suas consequências. Com isso, o livro busca difundir o conhecimento produzido no âmbito do Programa e contribuir para o debate plural e informado sobre aspectos relevantes da política internacional, tanto do ponto de vista teórico, quanto do ponto de vista empírico.



Universidade
Federal de
Uberlândia



PPGRI
Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais



Instituto de Economia e Relações Internacionais
Universidade Federal de Uberlândia

