Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

CRISES E TRANSFORMAÇÕES DA POLÍTICA INTERNACIONAL NO SÉCULO XXI

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

Coleção: Crises e transformações da política internacional no século XXI
Volume 2

Isabela Gerbelli Garbin
João Marcos Poyer
Lara Martim Rodrigues Selis
Marisa Silva Amaral
(organizadores)

CRV

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Isabela Gerbelli Garbin
João Marcos Poyer
Lara Martim Rodrigues Selis
Marisa Silva Amaral
(Organizadores)

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

CRISES E TRANSFORMAÇÕES DA POLÍTICA INTERNACIONAL NO SÉCULO XXI

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

Coleção: Crises e transformações da política internacional no século XXI
Volume 2

Editora CRV
Curitiba – Brasil
2024

Copyright © da Editora CRV Ltda.
Editor-chefe: Railson Moura
Diagramação e Capa: Designers da Editora CRV
Imagem de Capa: Shutterstock/bokmok – projetado por @fanjianhua (Freepik)
Revisão: Os Autores

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: dez anos de pesquisas do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU) – volume 2 / Isabela Gerbelli Garbin, João Marcos Poyer, Lara Martim Rodrigues Selis, Marisa Silva Amaral (organizadores) – Curitiba : CRV, 2024.
292 p.

Bibliografia
ISBN Digital 978-65-251-7358-0
ISBN Físico 978-65-251-7359-7
DOI 10.24824/978652517359.7

1. Relações Internacionais 2. Política Internacional 3. Política Externa 4. Economia Política Internacional I. Garbin, Isabela Gerbelli, org. II. Poyer, João Marcos, org. III. Selis, Lara Martim Rodrigues, org. IV. Amaral, Marisa Silva, org. V. Título VI. Série

CDU: 327 CDD: 327

Índice para catálogo sistemático
1. Relações Internacionais: 327

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

2024
Foi feito o depósito legal conf. Lei nº 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) 3029-6416 – E-mail: sac@editoracrv.com.br
Conheça os nossos lançamentos: **www.editoracrv.com.br**

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

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 Gerónimo Tello (Univer. Nacional Três de Febrero – Argentina)
Eduardo Fernandes Barbosa (UFMG)
Eduardo Pazinato (UFRGS)
Elione Maria Nogueira Diogenes (UFAL)
Elizeu Clementino de Souza (UNEB)
Élsio 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)
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)
Luciano Rodrigues Costa (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)
Mariah Brochado (UFMG)
Paulo Romualdo Hernandes (UNIFAL-MG)
Renato Francisco dos Santos Paula (UFG)
Sérgio Nunes de Jesus (IFRO)
Simone Rodrigues Pinto (UNB)
Solange Helena Ximenes-Rocha (UFOPA)
Sydione Santos (UEPG)
Tadeu Oliver Gonçalves (UFPA)
Tania Suely Azevedo Brasileiro (UFOPA)

Comitê Científico:

Adriane Piovezan (Faculdades Integradas Espírita)
Alexandre Pierezan (UFMS)
Andre Eduardo Ribeiro da Silva (IFSP)
Antonio Jose Teixeira Guerra (UFRJ)
Antonio Nivaldo Hespanhol (UNESP)
Carlos de Castro Neves Neto (UNESP)
Carlos Federico Dominguez Avila (UNIEURO)
Edilson Soares de Souza (FABAPAR)
Eduardo Pimentel Menezes (UERJ)
Euripedes Falcao Vieira (IHGRRGS)
Fabio Eduardo Cressoni (UNILAB)
Gilmara Yoshihara Franco (UNIR)
Jairo Marchesan (UNC)
Jussara Fraga Portugal (UNEB)
Karla Rosário Brumes (UNICENTRO)
Leandro Baller (UFGD)
Lídia de Oliveira Xavier (UNIEURO)
Luciana Rosar Fornazari Klanovicz (UNICENTRO)
Luiz Guilherme de Oliveira (UnB)
Marcel Mendes (Mackenzie)
Marcio Jose Ornat (UEPG)
Marcio Luiz Carreri (UENP)
Maurilio Rompatto (UNESPAR)
Mauro Henrique de Barros Amoroso (FEBF/UERJ)
Michel Kobelinski (UNESPAR)
Rafael Guarato dos Santos (UFG)
Rosangela Aparecida de Medeiros Hespanhol (UNESP)
Sergio Murilo Santos de Araújo (UFCG)
Simone Rocha (UnC)
Sylvio Fausto Gil filho (UFPR)
Valdemir Antoneli (UNICENTRO)
Venilson Luciano Benigno Fonseca (IFMG)
Vera Lúcia Caixeta (UFT)

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

FAPEMIG

FAU

PPGRI | UFU

Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 11
Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini
João Marcos Poyer
Lara Martim Rodrigues Selis
Marisa Silva Amaral

PARTE I
INSTITUIÇÕES E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

CAPÍTULO 1
TRANSFORMAÇÕES DA GOVERNANÇA GLOBAL E A EXPANSÃO DOS BRICS: desafios e perspectivas 19
Haroldo Ramanzini Junior
Jéssica Silva Fernandes

CAPÍTULO 2
MERCOSUL: *(Non)compliance* legal na era do Regionalismo Líquido 41
Armando Gallo Yahn Filho
Kallan Sipple

CAPÍTULO 3
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: trajetória de protagonismo na vida pública ... 61
Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini
Felipe Alvarenga Neves

CAPÍTULO 4
A CÁTEDRA SÉRGIO VIEIRA DE MELLO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA NA *ADVOCACY* PARA POLÍTICAS PÚBLICAS PARA IMIGRANTES E REFUGIADOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS 73
Marrielle Maia Alves Ferreira
Joana D'arc Moreira
Luara Dias dos Santos

CAPÍTULO 5
IMPACTOS DO DISCURSO RELIGIOSO NA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL NO GOVERNO BOLSONARO 89
Pedro Henrique de Moraes Cicero
Leonardo Brito Herrmann

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

PARTE II
CRISE HUMANITÁRIA E SEGURANÇA INTERNACIONAL

CAPÍTULO 6
A ATUAÇÃO DA ALEMANHA NA CRISE MIGRATÓRIA: os refugiados entre o acolhimento e a securitização 113
Sandra Aparecida Cardozo
Beatriz Santana Vieira Santos

CAPÍTULO 7
DISSUASÃO E GUERRA NA PENÍNSULA COREANA: hipóteses racionalistas..... 135
Flávio Pedroso Mendes
Victória Maria Pessoa Raposo

CAPÍTULO 8
A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU NA ÁFRICA (1990-2020) 153
Laurindo Tchinhama
Juliana de Paula Bigatão Puig
Aureo Toledo

PARTE III
TEORIA CRÍTICA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CAPÍTULO 9
PELAS LENTES DA TEORIA CRÍTICA DA RAÇA: a campanha contra a educação antirracista nos Estados Unidos (2020-2022) 171
Débora Figueiredo Mendonça do Prado
Vitória de Oliveira Ribeiro

CAPÍTULO 10
ENTRE O PÓS-COLONIAL E O PATRIARCAL: ambivalências e dominação na retórica conservadora do Sul e Leste Global..... 193
Lara Martim Rodrigues Selis
Clara Decol Sentanin

CAPÍTULO 11
O UNIVERSO FICCIONAL DE “DUNA” E OS ESTUDOS ESTRATÉGICOS: comparação contextual histórica e conceitos fundamentais 211
Edson Jose Neves Junior
Helena Setten Pedronetti
Cristine Koehler Zanella

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

PARTE IV
ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL E DESENVOLVIMENTO

CAPÍTULO 12
EVOLUÇÃO DO TRATAMENTO DO TEMA AMBIENTAL NA AGENDA DA ONU A PARTIR DA CONFERÊNCIA RIO-92 233
Niemeyer Almeida Filho
Nicole Costa Lemes

CAPÍTULO 13
A ESTRATÉGIA GLOBAL DA CHINA E O PAPEL DO BRASIL: perspectivas para a integração e desenvolvimento Sul-Sul 247
Filipe Almeida do Prado Mendonça
Isabela Marques Caetano

CAPÍTULO 14
NOTAS CRÍTICAS PARA UMA ANÁLISE SOBRE O ESTADO DA "SOCIAL-DEMOCRACIA" PETISTA NO GOVERNO LULA 3 267
Marisa Silva Amaral
Mateus de Oliveira Martins da Silva
Heitor Novellini da Cruz

ÍNDICE REMISSIVO 281

SOBRE OS ORGANIZADORES 285

SOBRE OS AUTORES 287

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

APRESENTAÇÃO

A organização deste livro cumpre com o papel fundamental de reunir e socializar os resultados de parte das diversas pesquisas que vêm sendo realizadas ao longo dos últimos 10 anos no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) do Instituto de Economia e Relações Internacionais (IERI) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Essa iniciativa, que dá sequência ao livro *Crises e Transformações da Política Internacional no Século XXI*, publicado em 2020 pela mesma editora, tem a ambição de se tornar uma constante do PPGRI nos próximos anos, de modo a dar visibilidade permanente às produções acadêmicas realizadas no IERI e permitir que aqueles que as conduzem se beneficiem de uma mútua discussão crítica.

Certas efemérides, entretanto, se revelam mais deleitosas do que outras. A comemoração dos 10 anos do PPGRI-UFU no ano de 2025 ocorre justo no contexto de aprovação do nosso programa de doutorado e precisamente no ano em que realizaremos o primeiro processo seletivo para formação daquela que será a primeira turma de doutores em Relações Internacionais titulados pela UFU. De modo que, de certa forma, somada a esses marcos históricos, a publicação deste livro consagra a consolidação de um Programa de reconhecida importância regional.

Deve-se observar também que a publicação desse volume coletivo ocorre em um momento de decisivos conflitos e transformações geopolíticas. Os últimos anos foram profundamente marcados pela Guerra da Ucrânia, pela invasão israelense na Faixa de Gaza e, mais recentemente, pelo novo ataque de Israel ao Líbano. A recente reeleição de Donald Trump como presidente dos Estados Unidos da América só aumenta as incertezas em torno das futuras relações internacionais, incluindo aquelas entre a América do Norte e a Europa, assim como dos cenários que surgirão na economia como resultado da prometida virada protecionista. Essas mudanças devem ser levadas em conta não apenas em termos de repercussões para a política externa brasileira, mas, sobretudo, em relação a um cenário internacional cada vez mais marcado por guerras, desastres humanitários e crises nas instituições internacionais – a começar pela ONU – encarregadas de manter a paz e a segurança mundiais, bem como o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações e a expansão da cooperação internacional.

Feita essa contextualização, passamos a apresentar as páginas que seguem. O livro está dividido em quatro partes que, a nosso ver, permitem um mapeamento-síntese das frentes mais amplas da pesquisa levada a cabo no âmbito do PPGRI. São elas: 1) Instituições e Política Externa Brasileira; 2) Crise Humanitária e Segurança Internacional; 3) Teoria Crítica nas Relações Internacionais; e 4) Economia Política Internacional e Desenvolvimento.

Abrindo a primeira parte, o capítulo 1, *Transformações da governança global e a expansão dos BRICS: desafios e perspectivas*, de Haroldo Ramanzini Junior e Jéssica Silva Fernandes, trata do recente processo de expansão do BRICS – com a inclusão de Arábia Saudita, Egito, Etiópia, Irã e Emirados Árabes Unidos –, e busca entender

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

qual o nível de convergência entre os membros originários e os novos quanto a certas agendas da política internacional, e quais os impactos dessa expansão do grupo no que se refere à governança global e ao potencial fortalecimento de uma ordem internacional multipolar. Entre outras considerações importantes, os autores concluem que há um claro esforço de coordenação de políticas e de discussão do cenário global entre os países que compõem o grupo, embora isso não resulte numa convergência absoluta de agendas, dados os diferentes sistemas políticos e as diversas condições econômico-sociais, além das situações de conflitos bilaterais entre países membros.

O capítulo 2, *Mercosul: (Non)compliance legal na era do Regionalismo Líquido*, de autoria de Armando Gallo Yahn Filho e Kallan Sipple, alerta para os passos largos que estão sendo dados rumo a um esvaziamento interno do Mercosul, com um nítido desvio de seus propósitos originais enquanto espaço para se avançar o projeto de mercado único. O texto se vale dos baixos níveis de *compliance* com as normas do órgão como explicitação de um nítido movimento de flexibilização do Mercosul, em linha com a lógica do Regionalismo Líquido, o que é revelador de um quadro preocupante acerca do estado atual e futuro do comprometimento dos Estados-membros em relação ao bloco.

No capítulo 3, *Supremo Tribunal Federal: trajetória de protagonismo na vida pública*, Isabela Gerbelli Garbin e Felipe Alvarenga Neves sistematizam cinco vias pelas quais o Supremo Tribunal Federal (STF) pavimentou uma trajetória rumo ao protagonismo na vida pública do Brasil, enfatizando práticas e dinâmicas externas – como a cooperação internacional, a construção normativa e o diálogo transnacional – nas quais cortes e juízes domésticos têm se envolvido, abrindo espaço para se compreender as formas de inserção da Suprema Corte brasileira nas conexões judiciais globais, bem como as possibilidades de influência do Tribunal na política internacional. O argumento chave é o de que o protagonismo na política doméstica tem potencial para se desdobrar em influência na arena internacional.

No capítulo 4, *A Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Federal de Uberlândia na advocacy para políticas públicas para imigrantes e refugiados no estado de Minas Gerais*, Marrielle Maia Alves Ferreira, Joana D'arc Moreira e Luara Dias dos Santos recuperam a importância do projeto Cátedras Sérgio Vieira de Mello (CSVM) – conduzido pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) junto a universidades brasileiras para apoio a pessoas refugiadas ou em situação de refúgio – no sentido de garantir que pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio tenham acesso a direitos e serviços públicos no Brasil. Nessa perspectiva, as autoras se dedicam a analisar a atuação da CSVM-UFU no desenvolvimento de atividades de *advocacy* como instrumentos de acolhimento local de migrantes internacionais, entendendo que a Cátedra contribui para o avanço das discussões que envolvem a garantia de direitos de migrantes e refugiados no estado de Minas Gerais e ilumina aspectos essenciais para a composição de um rol de políticas públicas visando uma integração local mais eficiente de refugiados e migrantes internacionais.

O capítulo 5, *Impactos do discurso religioso na política externa do Brasil no governo Bolsonaro*, de autoria de Pedro Henrique de Moraes Cicero e Leonardo Brito Herrmann, fecha a primeira parte do livro com uma discussão acerca do impacto que

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

as crenças do segmento evangélico, com importância crescente na sociedade brasileira, tiveram na elaboração da política externa do governo Bolsonaro. Para tanto, a pesquisa explorou as tendências demográficas no Brasil contemporâneo e as crenças existentes no meio evangélico sobre o estado de Israel, concluindo que as crenças evangélicas tiveram impacto, ainda que reduzido, na política externa no período.

Na parte II, o capítulo 6, *A atuação da Alemanha na crise migratória: os refugiados entre o acolhimento e a securitização*, de autoria de Sandra Aparecida Cardozo e Beatriz Santana Vieira Santos, trata do papel da Alemanha no contexto do fenômeno migratório e dos refugiados na Europa entre 2014 e 2016. As autoras avaliam que a Alemanha protagonizou importante atuação no acolhimento de solicitantes de refúgio, sendo, inclusive, o país do bloco europeu que mais recebeu pedidos de asilo em números absolutos, mas que, posteriormente, sob o argumento de que o fenômeno migratório representa uma ameaça ao Estado, passa à posição de securitização da condição dos refugiados, executando medidas de maior controle das entradas de migrantes. As medidas de acolhimento, portanto, perdem espaço em virtude das pressões políticas anti-imigração, típicas do discurso conservador.

No capítulo 7, *Dissuasão e guerra na Península Coreana: hipóteses racionalistas*, Flávio Pedroso Mendes e Victória Maria Pessoa Raposo partem do prognóstico de que a Península Coreana tende a se tornar o centro de gravidade da principal competição geopolítica das próximas décadas: a Guerra Fria em construção entre EUA e China. Após reconstruírem o processo histórico que produziu tal condição, avançam numa reflexão sobre as condições de dissuasão e os riscos de guerra na região a partir de expectativas derivadas de modelos racionalistas, traçando vários cenários possíveis frente a essa perspectiva.

Concluindo a segunda parte do livro, o capítulo 8, *A participação brasileira nas operações de paz da ONU na África (1990-2020)*, assinado por Laurindo Tchinhama, Juliana de Paula Bigatão Puig e Aureo Toledo, busca analisar os aspectos fundamentais que nortearam a participação do Brasil nas missões da ONU desdobradas no continente africano no período 1990-2020, com especial ênfase nas formas de atuação do país e nos principais destinos das tropas brasileiras enviadas à África em esforços multilaterais de manutenção da paz. O entendimento geral dos autores é o de que a presença brasileira no continente africano é parte da projeção da política externa brasileira atrelada ao fortalecimento das relações Sul-Sul, visando fortalecer a posição do Brasil como ator emergente no Sul global.

No plano da teoria crítica à qual se dedica a parte III do livro, o capítulo 9, *Pelas lentes da teoria crítica da raça: a campanha contra a educação antirracista nos Estados Unidos (2020-2022)*, de Débora Figueiredo Mendonça do Prado, Vitória Ribeiro e João Pedro Gurgel, analisa o debate em torno da Teoria Crítica da Raça (TCR) nos Estados Unidos, com ênfase na resposta conservadora a esse movimento. O foco recaiu sobre a campanha contrária à TCR e às legislações estaduais relacionadas à educação antirracista no período de 2020 a 2023. A hipótese central do trabalho é a de que as tensões e proibições envolvendo a TCR constituíram um esforço institucionalizado para bloquear o avanço de pautas progressistas e perpetuar a polarização da sociedade norte-americana em torno das questões de combate ao racismo, e podem

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

ser vistas como parte de uma estratégia ideológica para deslegitimar perspectivas históricas sobre raça e racismo, visando a manutenção da ordem racial.

No capítulo 10, *Entre o pós-colonial e o patriarcal: ambivalências e dominação na retórica conservadora do Sul e Leste Global*, Lara Martim Rodrigues Selis e Clara Decol Sentanin rastreiam mudanças históricas nas performances discursivas dos Estados, com foco na recomposição conservadora das narrativas de gênero e seu cruzamento com o colonialismo. Ao se questionarem particularmente sobre os impactos da nova onda de governos de extrema direita sobre a mobilização política dos significados de gênero, as autoras exploram a captura retórica da pauta de gênero que, aliada a uma cooptação da crítica pós-colonial, colaborou para a produção de um nacionalismo conservador que apela para valores soberanistas no exterior, ao mesmo tempo em que reproduz imaginários coloniais orientados para práticas internas de outridade e subalternização.

O capítulo 11, *O universo ficcional de "Duna" e os Estudos Estratégicos: comparação contextual histórica e conceitos fundamentais*, de Edson Jose Neves Junior, Helena Setten Pedronetti e Cristine Koehler Zanella, encerra a terceira parte do livro sustentando que o universo futurista criado por Frank Herbert na série de livros iniciada com Duna, em 1965, construiu um sistema político ficcional rico, dinâmico e complexo, cuja estrutura e organização social são explicadas pelas transformações na forma de fazer a guerra. Nesse sentido, os autores entendem que a distribuição de poder, as inovações técnicas no campo operacional militar, a dissuasão nuclear e a restrição do uso da força por classe específica estão na base da explicação desta obra. Eles defendem que a aplicação de conceitos e comparações históricas a partir da ótica dos Estudos Estratégicos é mais um esforço para revelar a lógica e os fundamentos de sua criação e natureza.

Compondo a última parte do livro, o capítulo 12, *Evolução do tratamento do tema ambiental na agenda da ONU a partir da Conferência Rio-92*, de Niemeyer Almeida Filho e Nicole Costa Lemes, é levantada uma discussão da maior importância na agenda contemporânea: a crise climática e o colapso ambiental. Os autores partem das discussões sobre o financiamento às políticas ambientais em países em desenvolvimento – trazidas nas várias Conferências das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COPs) – na tentativa de mapear a evolução dessas discussões, os temas recorrentes, as diferentes conjunturas, bem como seus avanços e fracassos. A intenção é avaliar o tratamento que a Comunidade Internacional tem dado às mudanças climáticas, para o que concluem que inexistem proposições de políticas integradas; o único movimento que se alcança é a definição de uma agenda pouco efetiva, posto que permite que cada país, dentro de sua autonomia jurisdicional, estabeleça sua hierarquia e metas quantitativas. Isso leva os autores a vislumbrarem ser pouco provável que haja, num horizonte curto, resultados nitidamente melhores, que configurem um avanço civilizatório.

No capítulo 13, *A estratégia global da China e o papel do Brasil: perspectivas para a integração e desenvolvimento Sul-Sul*, Filipe Almeida do Prado Mendonça e Isabela Marques Caetano examinam a crescente influência da China no sistema internacional e seu impacto sobre a ordem econômica global, destacando como o país

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

busca reposicionar-se como uma potência econômica, especialmente após a crise de 2008. A análise se concentra na evolução da estratégia de globalização chinesa, a partir de iniciativas como a *Belt and Road Initiative* (BRI), e no papel dos investimentos estatais e privados sob a supervisão do Partido Comunista Chinês (PCC). Ao considerar a América Latina, o estudo investiga o lugar do Brasil dentro desse contexto de transformação e expansão econômica chinesa, evidenciando uma relação marcada por altos e baixos na cooperação econômica e diplomática, e pondo em dúvida o potencial de retomada dos laços bilaterais com a China sob o atual governo de Lula.

Finalmente, o capítulo 14, *Notas críticas para uma análise sobre o Estado da "social-democracia" petista no governo Lula 3*, assinado por Marisa Silva Amaral, Mateus de Oliveira Martins da Silva e Heitor Novelini da Cruz, fecha o livro com uma crítica contundente ao atual governo Lula, avaliando que a política econômica sustentada no novo arcabouço fiscal indica um aprofundamento ainda mais importante na convergência já sinalizada nos governos anteriores do PT com a agenda neoliberal. Valendo-se de uma análise marxista acerca do Estado capitalista, os autores concluem que o Estado do que chamam de "social-democracia" petista não poderia ser entendido de outra maneira que não como um Estado neoliberal.

Ao tempo em que agradecemos à Fundação de Apoio Universitário – FAU e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG (Projeto APQ-02432-21) pelo apoio financeiro concedido a este projeto, esperamos que as reflexões aqui reunidas contribuam não apenas com especialistas da área de Relações Internacionais, mas, sobretudo, com a socialização de um debate mais amplo e aberto sobre temas candentes do nosso tempo, que se supõem circunscritos à agenda internacional, mas que, ao contrário, atravessam o plano interno e afetam diretamente o cotidiano social.

Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini
João Marcos Poyer
Lara Martim Rodrigues Selis
Marisa Silva Amaral

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

PARTE I

INSTITUIÇÕES E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

CAPÍTULO 1

TRANSFORMAÇÕES DA GOVERNANÇA GLOBAL E A EXPANSÃO DOS BRICS: desafios e perspectivas

Haroldo Ramanzini Junior
Jéssica Silva Fernandes

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

A governança global passa por transformação estrutural. Trata-se de processo que se liga a diferentes fatores, parcialmente decorrentes da ampliação dos atores com capacidade de agência e interesse em influenciar os rumos da política global (Hurrell, 2018). Neste contexto, surgem novas caracterizações do atual momento político internacional, como a noção de "multiplexidade", que destaca a centralidade da dimensão de interação entre grandes potências, potências regionais e atores não estatais na construção da ordem global (Acharya, 2015). Ainda assim, no esteio da ampliação do unilateralismo e da intensificação das disputas entre Estados Unidos, União Europeia, China e Rússia, há renovada ênfase na dimensão geopolítica nas ações das principais potências internacionais, com consequências expressivas para a atuação dos demais atores e para os esforços de cooperação internacional. Com efeito, fica cada vez mais evidente a necessidade de um arranjo multilateral que tenha capacidade de absorver as mudanças em curso, além de funcionalidade e legitimidade para encaminhar os problemas e desafios do século XXI que, cada vez mais, demandam ação coletiva para o seu adequado encaminhamento. Este arranjo é fundamental para uma multipolaridade estável.

Neste contexto, os países dos BRICS e o próprio agrupamento têm desempenhado papel relevante na política internacional e se constituíram em atores centrais na demanda por reformas na governança global, de modo a torná-la mais inclusiva e equilibrada. Desde sua formalização, em 2009, o bloco tem buscado desenvolver formas de articulação frente às tensões e crises internacionais. O baixo grau de institucionalização e as decisões não vinculativas coadunam-se com um ambiente internacional no qual a governança pela via da informalidade e de grupos e coordenação *ad hoc* parece ganhar terreno frente às dificuldades das instâncias multilaterais tradicionais (Villa; Ramanzini Junior, 2021). Os diferentes grupos de trabalho e encontros setoriais dos BRICS, que mobilizam uma série de setores dos governos e das sociedades, denotam esforços para o adensamento da agenda para além do âmbito político-diplomático.

Tendo em conta a trajetória dos BRICS e a expansão recente do agrupamento, a partir de janeiro de 2024, com a inclusão da Arábia Saudita, Egito, Etiópia, Irã, Emirados Árabes Unidos[1], o presente capítulo, partindo de uma pesquisa em andamento,

1 A situação da Argentina, país cuja membresia também estava prevista para se iniciar em janeiro de 2024 será abordada adiante.

tem como objetivo abordar as implicações deste processo e buscará, de forma preliminar, responder duas questões inter-relacionadas, quais sejam: 1) qual o nível de convergência entre os membros originários e os novos membros em determinadas agendas da política internacional?; 2) qual a implicação do alargamento dos BRICS, do ponto de vista da governança global e do fortalecimento de uma ordem internacional multipolar? Para analisar o nível de convergência em determinadas agendas da política internacional, serão analisados os seguintes aspectos: similaridade dos votos dos países BRICS e dos novos membros, na Assembleia Geral da ONU (AGONU), análise das Cúpulas dos BRICS de 2017 a 2022; e análise de conteúdo dos discursos dos representantes dos BRICS entre 2017 a 2022, buscando mapear como os termos cooperação e desenvolvimento, segurança e energia são abordados nestes documentos.

O trabalho está organizado da seguinte forma. Na seção seguinte, analisaremos brevemente a trajetória dos BRICS no período de 2009 até 2023. Em seguida, abordaremos o processo recente de expansão do bloco. Após esta análise, realizaremos mapeamento empírico sobre convergências e divergências em agendas específicas, partindo das dimensões abordadas no parágrafo anterior. Por fim, nas considerações finais, sintetizaremos os principais achados do atual estágio da pesquisa.

1. Os BRICS e a ordem global[2]

Atribui-se o primeiro movimento específico, que em seguida desembocou na criação do BRIC, a uma reunião dos ministros das Relações Exteriores do Brasil, Rússia, Índia e China, realizada em setembro de 2006, em Nova York, paralelamente à Assembleia Geral da ONU. Com peso formal maior, já visando um agrupamento específico, a reunião considerada de fundação do agrupamento ocorreu em junho de 2009, em Ecaterimburgo, Rússia, com a inicial participação dos ministros das Relações Exteriores, imediatamente seguida por outra reunião decisiva, com os chefes de Estado ou de governo dos quatro países. A primeira cúpula do BRIC, realizada na mesma ocasião contou com a presença de Luiz Inácio Lula da Silva, Dmitry Medvedev, Manmohan Singh e Hu Jintao. Entre os objetivos fundamentais da Cúpula estavam temas gerais que permaneceram ao longo do tempo, inclusive nesta década de 2020. Entre esses objetivos, importantes para o Brasil, estavam o fortalecimento da economia global e das instituições financeiras internacionais. Do mesmo modo, certamente a questão da ampliação da cooperação entre os quatro países tinha valor central, posicionando-os para o futuro.

Na década de 2010, a crise financeira desencadeada em 2008 com a falência do Lehman Brothers abriu novas questões. Se no imediato foi superada com intervenção coordenada dos Estados e das agências internacionais, a médio prazo dilatou as desconfianças, que, em seguida, radiaram sobre o conjunto dos temas mundiais. Estas divergências e desconfianças, em âmbito global, tendem a impactar as transformações da ordem internacional. Parte significativa da inserção externa brasileira se estrutura na perspectiva de que possa avançar esta transformação. Do ponto de vista

2 Parte desta seção baseia-se em Ramanzini Junior e Vigevani (2023, 2024).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

brasileiro, a partir de 2023, o bloco BRICS é um fator de articulação, um importante foro frente a um mundo onde a instabilidade e as tensões surgem como crescentes. Nesse sentido, representa também uma adaptação a novos parâmetros de governança em contexto de instabilidade global. Esta percepção, embora com nuances e ênfases específicas, é compartilhada pelos membros do agrupamento.

O Brasil desempenhou papel relevante na transformação do acrônimo BRICS, de categoria criada por um economista do banco Goldman Sachs, em 2001, para agrupamento político-diplomático de países emergentes e em desenvolvimento, em 2009, com a realização da primeira reunião de Cúpula, em Ecaterimburgo, na Rússia (Stuenkel, 2017). Posteriormente, o país, igualmente, apoiou a primeira expansão do bloco, em 2010, com o ingresso da África do Sul, de forma a haver participação de um país da África. Ao mesmo tempo, manteve-se a ideia de uma governança possível desta articulação com um número reduzido de países. Este critério explica porque o Brasil, em ocasião da décima quinta cúpula dos BRICS, de agosto de 2023, foi menos entusiasta com a ampliação imediata dos países integrantes do bloco.

Desde o início, os países do BRICS têm mantido esforços para fortalecer a cooperação mediante a realização de reuniões anuais de Cúpula, de encontros às margens de reuniões multilaterais e da criação de instâncias próprias, entre as quais se destaca o New Development Bank (NDB), formalizado na VI Cúpula dos BRICS, ocorrida em Fortaleza, em 2014. Atualmente o NDB é presidido pela ex-presidente do Brasil Dilma Rousseff. Nos últimos anos, tem crescido a discussão sobre a possibilidade do uso das moedas próprias no comércio entre os países membros do BRICS. Na reunião de Cúpula de Joanesburgo, de agosto de 2023, os ministros da Economia e Presidentes dos Bancos Centrais do Brasil, da Rússia, da China e da África do Sul foram incumbidos de fomentar estudos técnicos sobre o tema, a ser apresentado na próxima Cúpula do bloco. Os debates em curso sobre a utilização de moedas nacionais nas transações comerciais e financeiras indicam o potencial para novas ideias e desenhos institucionais a partir do adensamento da cooperação entre os países dos BRICS. Trata-se de agenda de particular relevância, dado que a dependência excessiva de uma única moeda para o comércio internacional e reservas de Bancos Centrais apresenta inconvenientes conhecidos para a maioria dos países do mundo (Liu; Papa, 2022).

O quanto o BRICS irá suceder uma agenda reformista para uma agenda de experimentação de alternativas parece relacionar-se com o nível de acolhimento das demandas por maior representação nas principais instâncias políticas e econômicas internacionais e com a evolução da situação geopolítica global. Este é um aspecto de relevância e que reconhecidamente impacta as preferências de todos os países. Para citar o exemplo da China e da Rússia, é possível verificar que as posições e os objetivos de ambos os países com os BRICS passaram por mudanças. Em 2009, o status quo internacional parecia atender parte relevante de seus interessantes estratégicos e a agenda do BRICS centrava-se no tema da reforma da governança econômica e financeira internacional. Em decorrência da invasão da Criméia pela Rússia, em 2014, (e da Ucrânia em 2022), e, no caso da China, principalmente a partir dos movimentos de reshoring e nearshoring que parte dos países ocidentais têm intensificado no

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

pós-pandemia de Covid-19, há mudanças no ambiente social internacional tornando-o significativamente distinto do contexto de 2009, com impacto na definição das prioridades e acentuando a dimensão geopolítica do BRICS, reforçada pela cooperação China-Rússia. O mesmo ocorre em relação ao Brasil e à Índia, no que se refere à trajetória e ao status internacional de ambos os países em 2024 em relação a 2009.

A regularidade da agenda dos BRICS e de suas instâncias institucionais específicas, como o NDB, são aspectos que contrariaram as expectativas de alguns analistas que apostavam na rápida dissolução do agrupamento, após sua formalização em 2009, tendo em conta as diferenças entre os membros e, inclusive, as distintas inserções internacionais e alianças formais e informais. Segundo Desiderá Neto (2016), o discurso da responsabilização dos países desenvolvidos pelo estopim da crise financeira de 2008 e a busca conjunta por maior participação e influência nas instituições financeiras internacionais foram impulsos iniciais para amalgamar o grupo como coalizão internacional. Relevante neste aspecto, é a reiterada reivindicação de aumento das cotas percentuais dos cinco países nas organizações econômicas, onde o voto é ponderado. A ampla prevalência norte-americana, seguida pela do Reino Unido, é consequência, ainda, dos acordos de Bretton Woods dos anos 1940. Um peso que há décadas não corresponde às realidades globais. De acordo com Kumar e Thomas (2022, p. 104-105) "In virtually every declaration, BRICS expressed displeasure at the slow reform of the IMF and the World Bank". Nesse sentido, é possível constatar que na trajetória dos BRICS, um dos principais pontos de convergência entre os países-membros consiste na demanda por reformas na arquitetura financeira internacional. Com efeito, a criação do Novo Banco de Desenvolvimento e o estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas são evidências da capacidade dos BRICS de trabalhar em conjunto, considerando, também, a dificuldade de reformas nas instituições erigidas no contexto de Bretton Woods.

2. A expansão dos BRICS

Com o decorrer dos anos, a continuidade da agenda e das atividades dos grupos temáticos e técnicos dos BRICS, além dos encontros de Cúpula e do fato de ser um bloco com a presença destacada da China, são aspectos que motivaram o interesse de novos países em participar do agrupamento. Isto não significa que o conjunto da agenda internacional de cada um dos integrantes não tenha particularidades e áreas com significativas divergências. Por exemplo, no tocante à reforma da ONU e do Conselho de Segurança, o Brasil converge com a Índia, mas não com a China. Do mesmo modo, subsistem sérias pendências bilaterais entre a China e a Índia, e no caso dos novos membros, entre o Egito e a Etiópia, além das complexas relações entre o Irã e a Arábia Saudita.

Na Cúpula de Joanesburgo, de agosto de 2023, houve consolidação do entendimento quanto à ampliação do bloco, prevendo que, a partir de janeiro de 2024, o agrupamento contaria com a participação de seis novos membros: Argentina, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Egito, Irã e Etiópia. Como indicado na

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Declaração: "We have decided to invite the Argentine Republic, the Arab Republic of Egypt, the Federal Democratic Republic of Ethiopia, the Islamic Republic of Iran, the Kingdom of Saudi Arabia and the United Arab Emirates to become full members of BRICS from 1 January 2024" (XV BRICS Summit, 2023, p. 26)[3]. Na mesma ocasião, houve interesse de vinte e três países em se somarem aos BRICS (Vieira, 2023)[4]. Esse fato indica que os BRICS podem ampliar as opções políticas de diferentes países, membros e com interesse na membresia. Com isso, potencialmente, impactando as próprias preferências dos atores centrais do sistema internacional. Além disso, o interesse de outros Estados para ingressar no BRICS, aparentemente maior do que a capacidade do bloco em acolhê-los, pode ser considerado um indicador de êxito do agrupamento, evidentemente facilitado pelo fato de a entrada prescindir de *binding agreements*. Este interesse também se relaciona com a capacidade do BRICS criar instrumentos econômicos e de interlocução política, para os quais a potência da China é fundamental.

Com a nova composição, o bloco concentrará, aproximadamente, 36% do PIB e 46% da população do mundo, além de englobar países da América Latina, África Subsaariana, Norte da África, Oriente Médio, Eurásia, Sul da Ásia e Ásia-Pacífico. Dado o perfil de parte dos novos membros, há também a possibilidade de que o alargamento amplie o aspecto revisionista da agenda do agrupamento em relação a determinadas agendas internacionais, captando as tendências de redefinição da distribuição de poder internacional e das novas formas de governança global. Isto é, o agravamento das tensões internacionais, enfraquecendo certa perspectiva institucionalista, poderia ampliar o protagonismo do BRICS como instância de articulação no sistema internacional. Também podem manifestar-se no BRICS ampliado tendências maiores à diferenciação. Movimento que, decididamente, foi circunscrito nos quinze anos iniciais de existência do bloco.

O presidente recém-eleito da Argentina, Javier Milei, anunciou, em dezembro de 2023, que o país não irá formalizar a entrada no BRICS, modificando a intenção prevalecente no governo do seu antecessor e que contou com apoio do Brasil para sua viabilização. A decisão da Argentina, certamente coloca uma questão para a política brasileira no tocante ao equilíbrio interno do agrupamento. Outro país que tem avaliado a sua participação nos BRICS, após o anúncio do convite oficial para se somar ao grupo é a Arábia Saudita, aliado histórico dos Estados Unidos no Oriente Médio. O Ministro das Relações Exteriores do Reino indicou que o país ainda não respondeu ao convite e que irá tomar uma "decisão adequada" (Alarabiya news, 2023)[5]. Especula-se que a relativa reticência dos sauditas, com potencial para os equilíbrios internos no próprio BRICS expandido, tem relação com o xadrez geopolítico do Oriente Médio, particularmente com o impacto da Guerra em Gaza e suas implicações na relação com o Irã e os Estados Unidos.

3 Disponível em: https://brics2023.gov.za/wp-content/uploads/2023/08/Jhb-II-Declaration-24-August-2023-1.pdf.
4 Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2023/09/brics-o-consenso-como-norma.shtml.
5 Disponível em: https://english.alarabiya.net/News/saudi-arabia/2023/08/24/Saudi-Arabia-looking-forward-to-develop-more-cooperation-with-BRICS-nations-FM.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Em relação aos novos membros, observa-se que seu peso econômico é relativamente baixo, de modo que contribuem com menos de 4% do total do PIB do agrupamento (Oeconomico, 2023)[6]. Além disso, observe-se que a Etiópia e Irã não são membros da OMC. Por outro lado, todos os novos membros que concretizaram sua adesão estão integrados à Iniciativa Cinturão e Rota (BRI). Com isso, dos atuais membros do BRICS, apenas Brasil e Índia não são membros da Iniciativa Cinturão e Rota, em que pese notícias recentes de que o Brasil avalia entrar na Iniciativa e anunciar o ingresso no contexto da visita do presidente Xi Jinping ao Brasil, prevista para novembro de 2024 (Sá, 2024)[7]. Além disso, a Arábia Saudita, Egito e Emirados Árabes Unidos são partes do Fórum de Cooperação China – Estados Árabes, ao passo que o Irã participa da Organização para Cooperação de Xangai e do Banco Asiático de Infraestrutura. Garcia, Lannes e Rezende (2023, p. 76), consideram que do ponto de vista do Brasil, "um BRICS forte e expandido é bom para o Brasil como membro fundador do bloco e uma liderança regional na América do Sul. Ao mesmo tempo, o grupo aumenta sua forte base econômica em energias fósseis, além de um maior déficit democrático, representando um desafio para o Brasil que busca, de um lado, ser protagonista nas negociações climáticas e impulsionar a transição energética justa, de outro, difundir ideias de democracia e direitos sociais, tal como pretende o atual governo de Lula da Silva".

No caso da China, o interesse na ampliação dos BRICS liga-se à perspectiva de ampliação da sua influência internacional. No caso da Rússia, a principal motivação é a tentativa de diluição do isolamento internacional que tem sofrido por parte dos Estados Unidos e da União Europeia desde fevereiro de 2022, em decorrência da guerra com a Ucrânia. Do ponto de vista da relação entre a China e a Rússia é relevante observar a "parceria sem limites" assinada em 2022, por meio do "Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development", ainda que persistam dúvidas quanto ao potencial de futuro desta cooperação.

Em relação ao Brasil e à Índia, houve preocupações em relação à possibilidade de a expansão do BRICS diluir o papel dos membros fundadores, particularmente os de menor poder, como seria o caso brasileiro. Do mesmo modo, quanto às implicações da entrada de novos membros para o equilíbrio geopolítico e para o próprio funcionamento do bloco. Durante parte do processo negociador, antes da reunião de agosto de 2023, estas questões se traduziram em ponderações quanto aos critérios de inclusão e ao status dos novos membros. Ainda assim, como pontuou o ministro das Relações Exteriores do Brasil, Mauro Vieira, em relação à posição do país: "não seria coerente que o Brasil, que advoga a reforma da governança global e a ampliação da participação dos países em desenvolvimento nos órgãos decisórios, como o Conselho de Segurança da ONU, bloqueasse o acesso ao grupo" (Vieira, 2023)[8].

6 Disponível em: https://www.oeconomico.com/eiu-brics-o-relatorio-final%E2%83%B0/.

7 Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2024/08/brasil-e-china-completam-50-anos-de-relacoes-diplomaticas-de-olho-em-visita-de-xi.shtml.

8 Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2023/09/brics-o-consenso-como-norma.shtml.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

É necessário considerar que o alargamento do bloco pode ampliar as dificuldades para ações propositivas, impactando as possibilidades de atuação do BRICS enquanto arranjo coletivo em temas da governança global. Paradoxalmente, a ampliação da capilaridade política do bloco pode dificultar a sua própria atuação em agendas específicas. Portanto, a capacidade de articulação entre os diferentes estados ganhará maior relevância. Igualmente, a ampliação do BRICS demandará esforços significativos para reorganização dos procedimentos intra-agrupamento, de organização de reuniões, de grupos de trabalho, de consultas e de tomada de decisões. A capacidade de absorção e gestão de sua nova configuração poderá ser mais concretamente verificada na XVI reunião de Cúpula dos BRICS, prevista para ocorrer na Rússia, em novembro de 2024, já com a participação dos novos membros. Do mesmo modo, a dinâmica de absorção dos novos membros e seu impacto na atuação do agrupamento poderá, igualmente, ser verificada na XVII reunião de Cúpula do Grupo, prevista para ocorrer no Brasil, em 2025 (Hirst, 2023).

Referindo-se ao processo de ampliação do BRICS, o presidente Lula da Silva considerou que, "Nossa diversidade fortalece a luta por uma nova ordem, que acomoda a pluralidade econômica, geográfica e política do século 21" (Della Coletta, 2023a)[9]. No que se refere aos novos membros, o presidente do Brasil pontuou que "a gente não está colocando a questão ideológica dentro do Brics. Estamos colocando a importância geopolítica de cada Estado" (Della Colletta, 2023b)[10]. Nesse sentido, o governo Lula da Silva recoloca o foco na multipolaridade como tema de forte centralidade para a política externa brasileira, tornando-se guia de sua ação exterior. Como afirma Celso Amorim, assessor-chefe da Assessoria Especial da Presidência da República, "nas condições do mundo atual, da economia e de vários aspectos, interessa ao Brasil trabalhar por um mundo multipolar. Nossa voz será mais ouvida nele do que em um mundo dividido por uma guerra fria entre os bons e os maus" (Bergamo, 2023)[11].

A perspectiva é que o BRICS deve contribuir para a governabilidade internacional com instrumentos onde os países historicamente não incluídos no centro do poder possam pesar de acordo com as relações atuais, sobretudo na dimensão, ao menos, da atenuação das lógicas hegemônicas e assimétricas. E possam atuar efetivamente na agenda de paz e segurança internacional, o que inclui a resolução dos conflitos seculares no Oriente Médio, sem excluir o atualmente terrível de Gaza, da Palestina e de Israel.

Mesmo com a existência de divergências no tocante à reforma das Nações Unidas, há no BRICS uma busca de caminhos de convergências. Uma das frentes desta busca é a demanda pela reforma do Conselho de Segurança da ONU, com esforços

9 Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/08/brics-confirma-entrada-de-argentina-arabia--saudita-emirados-ira-egito-e-etiopia.shtml.

10 Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/08/nao-estamos-colocando-ideologia-no-brics--mas-geopolitica-diz-lula.shtml.

11 Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2023/04/nao-somos-obrigados-a-seguir-todas-as-opinioes-dos-eua-diz-celso-amorim.shtml.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

de aproximação das posições distintas. A Declaração Final, assinada pelos líderes dos países na XV Cúpula dos BRICS, em Joanesburgo, em agosto de 2023, indica que:

> We support a comprehensive reform of the UN, including its Security Council, with a view to making it more democratic, representative, effective and efficient, and to increase the representation of developing countries in the Council's memberships so that it can adequately respond to prevailing global challenges and support the legitimate aspirations of emerging and developing countries from Africa, Asia and Latin America, including Brazil, India and South Africa, to play a greater role in international affairs, in particular in the United Nations, including its Security Council (XV BRICS Summit, 2023, p. 2)[12].

De acordo com o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, embaixador Mauro Vieira, houve na reunião de Joanesburgo uma evolução importante na posição do BRICS e de todos os seus cinco integrantes no tema da reforma das Nações Unidas e do seu Conselho de Segurança, "a ser seguida pelos países convidados que queiram ingressar (Vieira, 2023)[13].

Face às conhecidas e às novas dificuldades que o tema da reforma das Nações Unidas e do Conselho de Segurança enfrentam, inclusive do ponto de vista dos vetos cruzados entre os membros permanentes do Conselho de Segurança em relação aos potenciais novos membros e ao desenho da reforma, não é possível antecipar a possibilidade de êxito do pleito. De todo modo, para os países que têm interesse nas mudanças, como o Brasil e a Índia, procurar ampliar os apoios e manter o tema na agenda de diferentes fóruns em busca de uma janela de oportunidade para avançar a tramitação nos procedimentos da ONU parece uma estratégia coerente.

Na Cúpula dos BRICS de Joanesburgo de 2023, além da indicação do convite para que a Argentina, Egito, Etiópia, Irã, Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos se tornassem "full members" dos BRICS, a partir de 1 de janeiro de 2024, houve também indicação dos líderes para que os Ministros das Relações Exteriores trabalhassem na elaboração da noção de "BRICS partner country model" (XV BRICS Summit, 2023)[14]. Ou seja, de países que se integrariam aos BRICS na categoria de "partner country". Este modelo de partner country parece buscar atender às expectativas dos países que buscam a inserção e, ao mesmo tempo, busca fortalecer os BRICS, do ponto de vista da sua densidade política. Nesse sentido, é possível pensar em diferentes tipos de engajamento com os BRICS e suas instâncias, como o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB). Um exemplo desta perspectiva é o caso de Bangladesh, que integra o NDB mesmo não sendo membro dos BRICS.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

12 Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/08/em-declaracao-conjunta-lideres-do-brics-anunciam-a-entrada-de-seis-novos-paises/jhb-ii-declaration-24-august-2023.pdf.

13 Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2023/09/brics-o-consenso-como-norma.shtml.

14 "We have also tasked our Foreign Ministers to further develop the BRICS partner country model and a list of prospective partner countries and report by the next Summit". ver: https://brics2023.gov.za/wp-content/uploads/2023/08/Jhb-II-Declaration-24-August-2023-1.pdf.

Nestas interações, os países podem relacionar-se com o agrupamento de forma estável e contínua, antes de apresentar o pedido de adesão como estado parte ou receber convite para se tornar membro. Com efeito, antes da participação como full-member, o Estado candidato já teria uma trajetória de interações e colaborações com o BRICS, além de considerável familiaridade com os processos de tomada de decisão e com as dinâmicas do agrupamento, sendo possível também para os membros verificar a consistência do pleito para os objetivos do grupo. Nesse sentido, seria pertinente elaborar normas que viabilizassem a participação nas reuniões do BRICS e nos acordos e grupos de trabalho das mais diversas temáticas e grupos de trabalho. Isso implica avançar na discussão sobre a aquisição de prerrogativas típicas ou similares às dos estados partes e determinados compromissos que seriam inerentes à condição de membro pleno e de partner country, sem perder as características de flexibilidade do agrupamento.

Nesse contexto, subsiste debate sobre nova rodada de expansão do grupo, sobre os critérios para a adesão e sobre a questão dos partner countries. Além disso, tendo em conta a não adesão da Argentina, seria natural esperar que houvesse ao menos a substituição de um país previsto para entrar, mas que não concretizou a adesão, inclusive para garantir maior representatividade ao grupo, com mais um membro da América Latina. Neste cenário, há vários países da região que manifestaram interesse, como a Colômbia, Nicarágua, Venezuela, Cuba e Bolívia (Calderon, 2024)[15]. O interesse da Colômbia é um dos que tem sido aventados e conta com beneplácito do Brasil, conforme a Declaração Conjunta do Presidentes de Brasil e Colômbia, de 17 de abril de 2024, no contexto de visita oficial do presidente do Brasil a Bogotá: "O Presidente Petro manifestou o interesse da Colômbia de aderir ao BRICS como membro pleno no menor prazo possível, e o Presidente Lula acolheu com beneplácito essa iniciativa e se comprometeu a promover a candidatura da Colômbia" (Brasil, 2024)[16].

Entretanto, não é possível garantir de antemão o êxito do pleito, em razão da sua potencial implicação do ponto de vista do perfil almejado pelo agrupamento por uma parte dos membros. Ou mesmo, se seria o caso de abrir a possibilidade de novas adesões de membros-plenos em momento imediatamente posterior à última expansão, que ainda está sendo absorvida pelo grupo. Como se sabe, a Colômbia é país membro da OCDE, parceiro global da OTAN e abriga bases militares norte-americanas no seu território. Além disso, para complexificar o cenário em termos estratégicos sul-americanos, há notícias que indicam que a Venezuela contaria com apoio da Rússia, China e do Irã (Figueiredo, 2024)[17] para a entrada no BRICS. Nesse sentido, cabe observar que na atual Presidência da Rússia, o Presidente Nicolas Maduro teria sido convidado pelo Presidente Vladimir Putin para a Cúpula de chefes de Estado, a ser realizada em outubro de 2024, em Kazan (Poder360, 2024)[18].

15 Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/cuba-pede-formalmente-para-entrar-no-brics/.

16 Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-dos-presidentes-de-brasil-e-colombia.

17 Disponível em: https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2024/08/11/apoio-de-russia-e-china-sustenta-venezuela-perante-demandas-de-eua-e-brasil-por-eleicao.ghtml.

18 Disponível em: https://www.poder360.com.br/poder-internacional/putin-convida-maduro-para-proximo-encontro-do-brics/.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

3. Convergências e divergências em agendas específicas: uma análise empírica

Para construção desta parte do capítulo, que organiza alguns dados de uma pesquisa em andamento, relizamos uma análise de conteúdo, a partir dos documentos dos BRICS, como Discursos dos representantes e documentos produzidos pelas Cúpulas dos BRICS. Utilizamos como horizonte temporal documentos de 2017 a 2022. Estabelecemos categorias prévias de análise construídas de forma dedutiva. As categorias foram estabelecidas a partir dos principais temas que vêm sendo discutidos pelo BRICS e que poderiam auxiliar no rastreio das agendas prioritárias do grupo, visando responder a primeira questão de pesquisa, qual seja: *qual o nível de convergência entre os membros originários e os novos* membros em determinadas agendas da política internacional? As agendas consideradas para essa pergunta foram: cooperação e desenvolvimento, segurança e energia. Para levantar evidências sobre a segunda questão de pesquisa: *qual a implicação do alargamento dos BRICS, do ponto de vista da governança global e do fortalecimento de uma ordem internacional multipolar*? Utilizamos duas categorias: multilateralismo e multipolaridade.

A fim de ponderar as evidências levantadas por meio da análise documental, triangulamos com os dados de similaridade nas votações da AGONU, obtidos através do banco de dados de Eric Voeten, e com o auxílio do *software R*, considerando especificamente os estados: Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Egito, Irã e Etiópia. A partir dessas evidências traçamos algumas considerações.

Considerando o *nível de convergência entre os membros originários e os novos* membros em determinadas agendas da política internacional, os documentos indicam relativa convergência intra-BRICS nas agendas de cooperação e desenvolvimento, segurança e energia. De maneira esquemática as categorias foram estruturadas da seguinte maneira:

Quadro 1 – Categorias de análise

Categoria de análise:	Definição:
1. Cooperação e desenvolvimento	Categoria que destaca a convergência de esforços para a cooperação e o desenvolvimento intra-BRICS.
2. Segurança	Categoria que destaca a coordenação de esforços intra-Brics na temática de segurança internacional.
3. Energia	Categoria que destaca a coordenação de esforços na temática Energia.

Fonte: Elaboração nossa.

Como destacado, após a análise documental, considerou-se necessária a criação de subcategorias dentro de "Cooperação e desenvolvimento", visto que múltiplas agendas foram mapeadas nessas discussões, como questões de gênero, saúde, direitos humanos e questões relacionadas ao desenvolvimento sob a ótica da sustentabilidade. Entendendo a multiplicidade de questões envolvidas e buscando tornar a análise mais

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

clara, conforme expresso no Quadro 2, elaboramos as subcategorias: desenvolvimento econômico; *desenvolvimento e perspectiva social*; *desenvolvimento sustentável*[19].

Quadro 2 – Subcategorias de Cooperação e Desenvolvimento

1. Cooperação e Desenvolvimento	Desenvolvimento econômico	Coordenação de esforços intra-BRICS para o desenvolvimento econômico dos países do grupo.
	Desenvolvimento e perspectiva social	Coordenação de esforços intra-BRICS para a promoção do desenvolvimento social e qualidade de vida nos países dos BRICS.
	Desenvolvimento sustentável	Coordenação de esforços intra-BRICS para a o desenvolvimento sustentável e fomento à utilização de energias renováveis.

Fonte: Elaboração nossa.

A partir dessa subcategorização, cabem algumas considerações a respeito dos documentos da amostra analisada. A agenda de *desenvolvimento econômico* pode ser vista como o eixo central das discussões. Cumpre destacar que a partir dessas categorias outras temáticas poderiam ser exploradas, como por exemplo, a convergência de interesses voltadas à inovação, que enfatizam principalmente, a "necessidade de maximizar as oportunidades e enfrentar os desafios decorrentes da Quarta Revolução Industrial"(Discurso de abertura de SE Sra. L N Sisulu) (Keynote address by the Minister of International Cooperation, 2019, p. 4). A inovação e o uso da tecnologia vem sendo refletido como ferramentas que podem ampliar a competitividade dos mercados. Complementar à ideia de desenvolvimento, os esforços de cooperação destinados ao comércio e ao turismo surgem com frequência nos documentos analisados, refletindo a convergência intra-Brics no papel do turismo para contribuir com o futuro sustentável e impulsionar investimentos (Discurso de Sua Excelência Sra. L N Sisulu) (Keynote address by the Minister of International Cooperation, 2019, p. 3).

Quanto ao *Desenvolvimento* e *perspectiva social* as evidências levantadas sugerem que os BRICS podem intensificar a cooperação em áreas distintas em que a saúde dos cidadãos pode ser diretamente beneficiada. Os documentos sinalizam a coordenação de esforços intra-BRICS para a promoção da justiça social e elevação da qualidade de vida nos países membros. O fomento à elevação dos níveis educacionais entre os BRICS vem sendo, igualmente, debatido pelo grupo. Os documentos evidenciam a necessidade de cooperação em Educação e a importância em se desenvolver profissionais de alto nível, que para além do conhecimento tradicional possam encontrar soluções originais e criativas para os diversos e complexos dilemas globais, possivelmente por meio do desenvolvimento da Universidade da Rede BRICS (Brics Recommendations, 2024).

19 Os dois eixos não são exaustivos, mas foram criados para fins analíticos para representar a diversidade de temáticas que a categoria cooperação e desenvolvimento pode incorporar, as categorias refletem questões como direitos humanos, saúde, empoderamento feminino, e sustentabilidade respectivamente.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

As iniciativas relacionadas à saúde pública e estratégias para prevenir ou mitigar possíveis pandemias surgem em meio às discussões entre os representantes. Nesse âmbito, cabe destacar a mobilização para a criação da iniciativa virtual, nomeada como Centro de Pesquisa e Desenvolvimento de Vacinas do BRICS, e o esforço conjunto intra-Brics na mobilização de insumos e recursos de saúde (11º Cúpula do BRICS, 2019; 14º Cúpula do BRICS, 2019). De maneira complementar, os BRICS têm trabalhado em mecanismos para prevenir ameaças biológicas ou causados por toxinas, o que se torna mais concreto por meio da Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção e Estoque Bacteriológico (Brasilia Declaration, 2019).

A perspectiva social, engloba ainda em sua agenda o debate relacionado à igualdade entre homens e mulheres. Os documentos sinalizaram o estabelecimento do Fórum de Mulheres do BRICS, apontado como um eixo fundamental para a "promoção do crescimento inclusivo e do desenvolvimento das sociedades BRICS" (11º Cúpula do BRICS, 2019).

Quanto à *cooperação para o desenvolvimento sustentável*, as cúpulas dos BRICS reiteraram de maneiras distintas as convergências intra-BRICS no que se relaciona à sustentabilidade, explicitamente em agendas como: promoção do desenvolvimento de uma agricultura sustentável, segurança alimentar e redução do desperdício de alimentos, desenvolvimento de transportes verdes e com baixa emissão de carbono. Os membros dos BRICS são em sua maioria grande exportadores de produtos intensivos em carbono nos mercados globais, motivo pelo qual são responsáveis por parte das emissões dos Gases de Efeito Estufa, GEE no exterior. Em função disso, os documentos vêm destacando a necessidade de criação de iniciativas entre os membros para contabilizar as emissões de carbono, de maneira que seja mais equitativa e favoreça uma transição energética justa e contribua com a agenda 2030 (Brics Recommendations, 2024).

Nessa agenda de desenvolvimento sustentável, destacam-se os esforços para cooperação em energia e setores alimentares. Tendo em vista que os países dos BRICS utilizam intensivamente a agricultura, e, conforme destacado pelo Relatório das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação na COP 26, em 2021, as emissões de gases de efeito estufa nos setores de agricultura aumentaram 17% nos últimos 30 anos. Diante desse contexto, os documentos retratam como uma questão consensual entre os membros a promoção da agricultura e desenvolvimento sustentável. Em meio as ações, destaca-se a utilização da agrobiotecnologia como uma ferramenta que pode auxiliar os agricultores no planejamento das colheitas, melhorar a eficiência e utilização dos fertilizantes e reduzir perdas na safra. Outro ponto, é o estímulo à produção sustentável, que permita equilibrar a produtividade agrícola com a alocação eficiente de recursos como água e solo, por exemplo (Brics Council Annual Report, 2022).

Relacionado à categoria *Segurança,* na amostra analisada*,* poucos trechos destacaram questões sobre a segurança nos BRICS. Quando estes apareceram, foram, em sua maioria, por meio do discursos de ministros, proferidos nas Cúpulas. As questões relacionadas à segurança estavam relacionadas à criação de um grupo de Trabalho sobre Manutenção da Paz, iniciativa sul-africana, e adoção de um Plano

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

de Ação Contra o Terrorismo dos BRICS, estabelecido por meio de acordo sobre Sensoriamento Remoto e Satélites com agências espaciais (Prime Minister's opening remarks at 13th Brics Summit). Ainda assim, importante registrar a pesquisa de Ramos, Rocha e Zahreddine (2021, p. 27) que, a partir de uma amostra e marco temporal mais amplo, identificam saliência da agenda e sinalizam que "muitas vezes as incorporações e avanços de discussões na área de segurança internacional ocorrem em função dos interesses particulares de seus países membros, que intentam, com o BRICS, dar uma maior projeção internacional aos seus interesses na área. Isso pode ser observado nos interesses regionais sul-africanos, no caso russo em relação à Ucrânia e nas preocupações russas, chinesas e indianas com o tema do combate ao terrorismo. Tudo isso ajuda a entender não apenas como algumas dessas questões entram na agenda no BRICS, mas também o porquê de em muitos casos a cooperação não avançar nos mesmos termos que na área do desenvolvimento internacional".

A categoria *Energia* destaca o desenvolvimento do mecanismo "Certificado verde" que reflete a convergência entre os BRICS quanto à eficácia energética e reflete o compromisso firmado junto à Agenda 2030 de tornar a Energia Limpa e Acessível, conforme expresso no *ODS 7*. A criação do chamado Certificado Verde implica um registro oficial de uma quantidade específica de energia gerada a partir de fonte limpa no período designado no certificado. Servirá para reduzir as emissões através da promoção de energias e tecnologias limpas que incluem, energia hídrica, solar, eólica e biomassa, por exemplo. Outro ponto de destaque nessa agenda está relacionado à consolidação do Acordo de Reservas de Contingência e a Plataforma de Cooperação para a Investigação Energética que visa lidar com os desafios de sustentabilidade, com ênfase na geração de energia (Discurso de Abertura do Primeiro Ministro na 13.ª Cúpula dos Brics) (Prime Minister's Opening Remarks at 13th BRICS Summit 2021, p. 1).

De relevância destacar que, como sinalizam os documentos analisados, os Brics desempenham um papel fundamental no setor energético global, como apontado pelas estatísticas dos Brics Energy Report de 2021[20]. Como destacado pelo relatório e pela cúpula de 2022, os países membros dos BRICS representam 41% da população mundial (antes da expansão de 2023), consomem 40% da energia e produzem 42% de energia renovável. Os documentos sinalizam consenso no que se relaciona a transição energética e na necessidade de utilizar estratégias renováveis e de baixo carbono para geração de energia, no entanto, devido às diferenças internas dos países quanto às suas reservas e tecnologias para produção de energia, cada país desenvolve suas próprias estratégias e políticas internas para transição energética (Brics Council Annual Report, 2022; Energy Relatory, 2021).

Como enfatizado pelos documentos, essas agendas e convergências vislumbram mudanças para os próximos 15 anos, sugerindo o fomento de novas parcerias com atores que possam corroborar com essas mudanças propostas entre o BRICS.

Seguindo para a segunda questão de pesquisa: *qual a implicação do alargamento dos BRICS do ponto de vista da governança global e do fortalecimento de uma ordem*

20 BRICS Energy Report, 2021. Disponível em: https://brics2021.gov.in/brics/public/uploads/docpdf/get-docu-41.pdf.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

internacional multipolar? Como mencionado anteriormente, nesta dimensão, utilizamos, as categorias *multilateralismo* e *multiporalidade* para levantar as evidências. Destaca-se que, em 2021, na 13ª Cúpula dos BRICS, foi debatida a mobilização de esforços para expandir a agenda dos BRICS. Assim, traçamos algumas evidências, ao buscar justificativas que pudessem auxiliar nas explicações sobre o alargamento dos BRICS.

Classificamos os trechos que fizeram menção direta ao termo multilateralismo. Na grande maioria, os trechos classificados como multilateralismo estavam associados à reforma do sistema multilateral. Um primeiro ponto de destaque seria, portanto, a reforma do multilateralismo para que seja mais inclusivo, democrático e representativo, possibilitando uma participação mais qualificada dos mercados emergentes no mercado internacional (11º Cúpula do Brics, 2019).

Da mesma forma, as discussões destacam a importância de tornar os instrumentos de governaça global de organizações internacionais mais eficazes, transparentes e objetivos a fim de possibilitar que estados em desenvolvimento, como países africanos, por exemplo, possam participar nos processos de tomada de decisão global contemporâneos na economia internacional (14º Cúpula do BRICS, 2022, p. 2).

Concernente às Reformas, observa-se reivindicação de reformas específicas, como reforma do Conselho de Segurança, reforma do FMI e reforma da OMC, instâncias internacionais estratégicas na governança global. Quanto à *reforma do Conselho de Segurança*, existe o argumento de torná-lo mais representantivo, o que implica expandir a representação dos países em desenvolvimento no conselho, e aprimorar os mecanismos de eficácia e eficiência, visando responder de maneira adequada aos desafios globais contemporâneos (11º Cúpula do Brics, 2019, Brasília). Quanto à *reforma do FMI,* os documentos destacam a reivindicação por uma Revisão Geral de Cotas (GRQ) e o realinhamento dessas visando a melhor inclusão dos mercados emergentes e economias sub-representadas no Fundo.

No que se relaciona à *Reforma da OMC* existe convergência quanto à atualização desse sistema e ajuste nas regras do comércio multilateral, de modo a torná-lo mais transparente, não discriminatório e inclusivo. Como destacam as evidências "existe um grande apelo para que as principais economias de mercado avançadas e emergentes para que prossigam a política de diálogo e coordenação no contexto do G20 e de outros fóruns para promover estes objetivos e para lidar com riscos potenciais" (11º Cúpula do Brics, 2019).

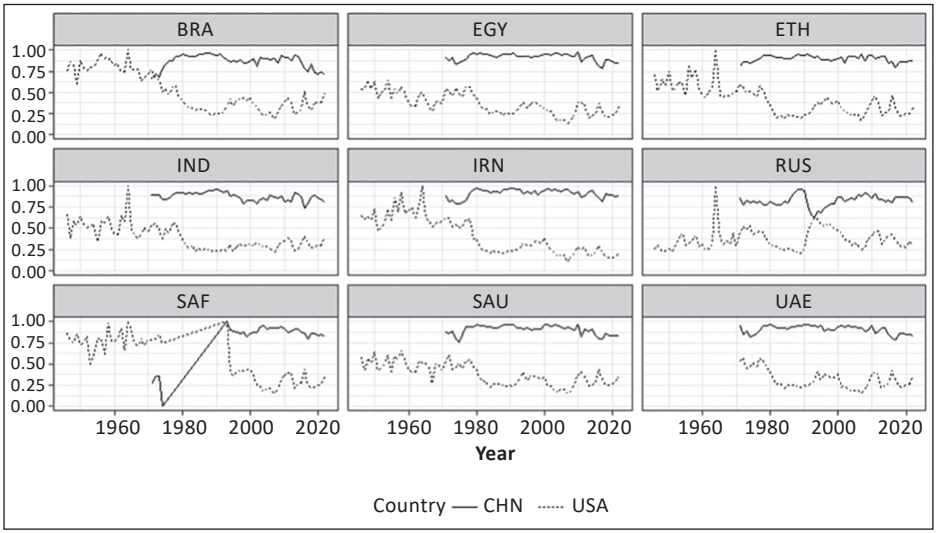
Quanto à questão de *Multipolaridade* ressalta-se que poucos documentos dessa amostra utilizaram explicitamente o termo. A Cúpula de 2019, em Brasília, enfatizou tanto as reformas do multilateralismo, quanto a reivindicação de uma ordem internacional multipolar e representativa, capaz de incluir e promover o interesse dos estados que compõem as organizações internacionais.

No que tange à expansão dos BRICS, a despeito de reconhecer as limitações da amostra observada, talvez seja possível tecer reflexões iniciais. As reivindicações sobre reforma do multilateralismo e estabelecimento de uma ordem multipolar,

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

sugerem que a expansão seria uma forma de fortalecer a voz dos emergentes e ampliar a quantidade de votos e vozes juntos às organizações internacionais nesse debate. Considerando essa reflexão, observamos a similaridade dos votos nas Assembleias Gerais da ONU, entre os originários dos BRICS e os novos membros, conforme destacamos na Figura 1.

Figura 1 – Similaridade de votos na AGONU BRICS e novos membros



Fonte: Elaboração nossa a partir da base de dados de Eric Voeten.

O gráfico apresenta uma comparação entre os votos dos países do BRICS e sua relação com os votos dos Estados Unidos e da China. O número 0 tende a representar uma aproximação com os votos e políticas dos Estados Unidos e número 1 tende a refletir uma aproximação com votos e políticas da China. Em que pese a tendência geral de distância de votos em relação aos Estados Unidos na Assembléia Geral não ser exclusiva dos países da amostra (United States of America, 2023)[21], ainda assim, a tendência de convergência com a China, embora com flutuações e nuances de cada país, é um dado que sinaliza elementos de convergência. Desse modo, os dados do gráfico retratam uma possível tendência de convergência nas votações da AGONU intra- BRICS, embora neste momento apenas com os dados da China, e entre os novos membros. Esses dados podem ter relação com o argumento proposto pelas recomendações dos BRICS de que "a expansão dos BRICS, elevará as vozes do mundo em desenvolvimento e do Sul Global em geral, na governança e em questões internacionais em que o grupo compartilha interesses comuns (Brics Recommendantions, 2024, p. 1).

21 Disponível em: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2024/04/Report-Voting-Practices-of-UN-Members-2022.pdf.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Para além das convergências e questões que são entendidas como comuns pelos membros dos BRICS, existem questões ainda sob discussão, cujas estratégias de cooperação ainda não se mostram bem delineadas. Na análise dos documentos, entre 2017 e 2022 alguns setores ganharam destaque, como por exemplo: agronegócio, aviação, serviços financeiros, economia digital, infraestrutura. Estes são vistos como setores estratégicos cuja cooperação em temáticas específicas pode contribuir para o avanço dos BRICS e da economia global. De maneira resumida destaca-se algumas agendas dentro destes setores sob discussão, conforme os documentos analisados.

Quanto ao *agronegócio* ainda existem discussões a respeito de como melhorar a tecnologia digital e a eficiência do comércio internacional agrícola. Na *aviação*, está em discussão o fomento da cooperação científica e tecnológica neste setor, bem como estratégia para descarbonização e transição energética dessa indústria. A respeito dos *serviços financeiros* existe o debate para aprofundar a cooperação em ESG, estabelecer o financiamento verde e consolidar uma plataforma de inovação digital comercial e transfronteiriça. Ainda neste debate, os documentos destacam a importância da implementação do projeto BRICS Pay, o qual tem como finalidade incentivar novas soluções de pagamento, facilitar o comércio eletrônico e reduzir o custo das transferências transfronteiriças de dinheiro.

No que se relaciona à *Economia Digital*, tem-se discutido estratégias digitais que possam ampliar a eficiência da produção e promover práticas sustentáveis. Como destacado pelos documentos, deve-se cogitar maior cooperação entre os países membros dos BRICS nas áreas de tecnologias industriais emergentes e suas aplicações em todos os setores a fim de acelerar o ritmo do desenvolvimento econômico dos BRICS. Por último, mas não menos importante, existem agendas em debate dentro do setor de *infraestrutura*, que relaciona questões como promover a construção de instalações médicas de emergência e desenvolver estratégias eficientes para melhorar a capacidade de resposta dos países à emergências (Brics Council Annual Report, 2022).

Considerações finais

Conforme preliminarmente evidenciado neste capítulo, há elementos de convergência, embora com nuances e ênfases específicas, entre os membros originários e novos dos BRICS. Com efeito, é possível que o bloco fortaleça a capacidade de incidência no processo de reorganização da ordem mundial e na (re)definição das regras de convivência global. Guardadas as diferenças, do mesmo modo que o G-7 surgiu como uma novidade nos anos 1970 e foi se consolidando como instância de interlocução entre os membros e outros atores, é possível pensar os BRICS de modo relativamente similar, de esforço de coordenação de políticas e de discussão do cenário global, refletindo aspectos da realidade política internacional do século XXI. No que se refere à sua composição, no atual momento, o modelo de partner country pode atender às expectativas dos países que buscam a inserção, além de fortalecer os BRICS, do ponto de vista da sua densidade política, enquanto o bloco busca absorver os novos full members que ingressaram em janeiro de 2024. Ainda

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

assim, é necessário ponderar que uma sistemática de abertura indistinta, baseada fundamentalmente nas preferências das presidências de turno e com a inclusão (como full members ou partners country) de países marcados por baixa estabilidade, pode acabar enfraquecendo o agrupamento.

Em razão da sua composição e representatividade em termos populacionais, econômicos e políticos, o BRICS pode se consolidar como ator na governança global, a depender da evolução da geopolítica internacional e da própria capacidade de articulação coletiva e de equilíbrio que o agrupamento demonstre. A capacidade de articulação e de contribuir para o desenvolvimento doméstico dos países (e do Sul Global) tendem a ser decisivas para o futuro do agrupamento, em termos de ampliação da cooperação entre os membros e de incidência na política internacional. Em 2025, o Brasil estará na Presidência pro-tempore e terá um papel central neste processo, também no sentido de perdurar as prioridades, objetivos e equilíbrios que ensejaram o próprio surgimento do grupo em 2009 e que garantiram a sua continuidade e alguns dos seus êxitos.

Contudo, é evidente que a convergência entre os países dos BRICS não é absoluta. As capacidades econômicas e os sistemas políticos e sociais dos países são significativamente distintos, além das situações de conflitos bilaterais, como aquelas entre Índia e China e Egito e Etiópia. Além disso, do ponto de vista da política externa dos países, o bloco tem funcionalidades distintas e os Estados se engajam em busca de resultados específicos. De todo modo, a pauta da reforma da governança global e de uma ordem mundial menos desigual, mais multipolar e multilateral é um aspecto de amalgama do grupo, bem como o esforço para priorização do tema do desenvolvimento na agenda internacional.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

REFERÊNCIAS

ACHARYA, Amitav. **The end of American World Order**. Oxford University Press, 2015.

ALARABIYA NEWS. Saudi Arabia appreciates BRICS' invitation, will take 'appropriate decision': FM. 24 ago. 2023. Disponível em: https://english.alarabiya.net/News/saudi-arabia/2023/08/24/Saudi-Arabia-looking-forward-to-develop-more-cooperation-with-BRICS-nations-FM. Acesso em: 13 fev. 2025.

BERGAMO, Mônica. Não somos obrigados a seguir todas as opiniões dos EUA', diz Celso Amorim. **Folha de S. Paulo**, 18 abr. 2023. Colunas e blogs. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2023/04/nao-somos-obrigados-a-seguir-todas-as-opinioes-dos-eua-diz-celso-amorim.shtml.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Nota à imprensa nº 159**: Declaração Conjunta dos Presidentes de Brasil e Colômbia. Bogotá, 17 abr. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-dos-presidentes-de-brasil-e-colombia.

CALDERON, Veronica. Cuba pede formalmente para entrar no BRICS. **CNN Brasil**, 9 out. 2024. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/cuba-pede-formalmente-para-entrar-no-brics/.

DELLA COLETTA, Ricardo. Brics confirma entrada de Argentina, Arábia Saudita, Emirados, Irã, Egito e Etiópia. **Folha de S. Paulo**, 24 ago. 2023a. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/08/brics-confirma-entrada-de-argentina-arabia-saudita-emirados-ira-egito-e-etiopia.shtml.

DELLA COLETTA, Ricardo. Não estamos colocando ideologia no Brics, mas geopolítica, diz Lula. **Folha de S. Paulo**, 24 ago. 2023b. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/08/nao-estamos-colocando-ideologia-no-brics-mas-geopolitica-diz-lula.shtml.

DESIDERÁ Neto, Walter. Os Brics sete anos depois. **Desafios do Desenvolvimento**, IPEA, ano 12, ed. 85, IPEA.

FIGUEIREDO, Janaína. Apoio de Rússia e China sustenta Venezuela perante demandas de EUA e Brasil originadas por eleição. **O Globo**, 11 ago. 2024. Mundo. Disponível em: https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2024/08/11/apoio-de-russia-e-china-sustenta-venezuela-perante-demandas-de-eua-e-brasil-por-eleicao.ghtml.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

GARCIA, Ana; LANNES, Daniel; REZENDE, André. O Brasil nos BRICS: trajetória e desafios. **Cadernos Adenauer**, ano XXIV, 2023.

HIRST, Monica. O Brasil e a ordem multilateral global. **Fridrich-Ebert-Stiftung (FES)**, Brasil, 2023.

HURRELL, Andrew. Beyond the BRICS: Power, Pluralism and the Future of Global Order. **Ethics and International Affairs**, v. 32, n. 1, p. 89-101, 2018.

KRISTENSEN, Peter Marcus. The BRICs and knowledge production in international relations. *In*: Xing, Li (org). **The International Political Economy of the BRICS**. London: Routledge, 2019.

KUMAR, Rajan; THOMAS, Biju. BRICS in global governance: a gradual but steady expansion. **Governance and Politics**, v. 1, n. 1, 2022.

LIU, Zongyuan; PAPA, Mihaela. **Can BRICS de-dollarize the global financial system**? Cambridge University Press, 2022.

O.ECONÔMICO. EIU: BRICS: O Relatório Final. 3 out. 2023. (Publicado originalmente em Economist Intelligence Unity).

PODER360. Putin convida Maduro para próximo encontro do Brics. **Poder 360**, 2 ago. 2024. Poder internacional. Disponível em: https://www.poder360.com.br/poder-internacional/putin-convida-maduro-para-proximo-encontro-do-brics/.

RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. Brazil and the BRICS in a changing global order: autonomy, multipolarity, and multilateralism. **Transatlantic Policy Quarterly**, v. 22, n. 4, p. 12-18, 2023/2024.

RAMOS, Leonardo; ROCHA, Pedro; ZAHREDDINE, Danny. A agenda de segurança internacional nos BRICS (2009-2019). **Dados**, v. 65, n. 3, 2021.

SÁ, Nelson de. Brasil e China completam 50 anos de relações diplomáticas de olho em visita de Xi. **Folha de S. Paulo**, 10 ago. 2024. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2024/08/brasil-e-china-completam-50-anos-de-relacoes-diplomaticas-de-olho-em-visita-de-xi.shtml.

STUENKEL, Oliver. **BRICS e o futuro da ordem global**. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of State. **Report to Congress on Voting Practices of UN Members for 2022**. 31 mar. 2023. Disponível em: https://

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

www.state.gov/wp-content/uploads/2024/04/Report-Voting-Practices-of-UN-Members-2022.pdf.

VIEIRA, Mauro. Brics, o consenso como norma. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 set. 2023. Opinião. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2023/09/brics-o-consenso-como-norma.shtml.

VILLA, Rafael A. D.; RAMANZIN JUNIOR, Haroldo. Crisis and changes in international governance in the dawn of the 21st century: rethinking the spheres of international politics. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 64, n. 2, 2021.

VOETEN, Eric; STREZHNEV, Anton; BAYLEY, Michael. United Nations General Assembly Voting Data. 2009. (Harvard Dataverse, V33). Disponível em: https://doi.org/10.7910/DVN/LEJUQZ.

Documentos

11º CÚPULA do BRICS (Brasil). 2022. Disponível em: https://wp.ufpel.edu.br/bricsdocs/documentos-do-brics/11-cupula-do-brics-2019/.

14º CÚPULA do BRICS (China). 2022. Disponível em: https://wp.ufpel.edu.br/bricsdocs/documentos-do-brics/24-cupula-do-brics-2022/.

BRASILIA DECLARATION. **11th BRICS Summit**, 2019. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1r2y0_YWrFoqhMaXcKIGS9FuoO3jaTYe9/view.

BRICS BUSINESS COUNCIL ANNUAL REPORT. **Foster High-quality BRICS Partnership Usher in a New Era for Global Development**. China, 2022. Disponível em: https://wp.ufpel.edu.br/bricsdocs/documentos-do-brics/24-cupula-do-brics-2022/.

BRICS BUSINESS COUNCIL ANNUAL REPORT. **Growth for an innovative future**. Brasilia, 2019. Disponível em: https://wp.ufpel.edu.br/bricsdocs/documentos-do-brics/11-cupula-do-brics-2019/.

BRICS BUSINESS COUNCIL ANNUAL REPORT. **Intra-BRICS Cooperation for Continuity, Consolidation and Consensus**. India, 2021. Disponível em: https://wp.ufpel.edu.br/bricsdocs/documentos-do-brics/13-cupula-do-brics-2021/.

BRICS BUSINESS COUNCIL ANNUAL REPORT. **The BRICS partnership for global stability, universal security and innovative growth**. Russia, 2020.

BRICS ENERGY REPORT 2021. set. 2021. Disponível em: https://brics2021.gov.in/brics/public/uploads/docpdf/getdocu-41.pdf.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

BRICS RECOMMENDATIONS. **Recommendations of the 16th Brics Academic Forum 2024 to the leaders of Brics countries**. 2024.

GOVERNMENT of India Prime Minister's Office Text of the Intervention by Prime Minister at the Plenary Session of 9th BRICS Summit, Xiamen, China. 4 set. 2017.

KEYNOTE Address by the Minister of International Relations and Cooperation, HE Ms LN Sisulu, at the Mid-Term Meeting of the BRICS Business Council, Johannesburg, 4 April 2019. Johannesburg, 2019.

PM's ADDRESS at the plenary session of 10th BRICS summit in Johannesburg, South Africa, 2018.

PRIME Minister's Opening Remarks at 13th BRICS Summit. 2021. Disponível em: https://wp.ufpel.edu.br/bricsdocs/documentos-do-brics/13-cupula-do-brics-2021/.

PRIME Minister's Opening Remarks at 14th BRICS Summit. 23 jun. 2022. Disponível em: https://wp.ufpel.edu.br/bricsdocs/documentos-do-brics/24-cupula-do-brics-2022/.

PRIME Minister's opening remarks atthe 12th BRICS Virtual Summit. 17 nov. 2020. (English translation).

PRIME Minister's remarks at BRICS Business Forum. 14 nov. 2019. Disponível em: https://wp.ufpel.edu.br/bricsdocs/documentos-do-brics/11-cupula-do-brics-2019/.

PRIME Minister's remarks at Leaders Dialogue with BRICS Business Council and New Development Bank during 11th BRICS Summit in Brasilia November 15, 2019. 2019. Disponível em: https://wp.ufpel.edu.br/bricsdocs/documentos-do-brics/11-cupula-do-brics-2019/.

XV BRICS Summit Johannesburg II Declaration. **BRICS and Africa**: Partnership for Mutually Accelerated Growth, Sustainable Development and Inclusive Multilateralism. 2023. Disponível em: https://brics2023.gov.za/wp-content/uploads/2023/08/Jhb-II-Declaration-24-August-2023-1.pdf.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

CAPÍTULO 2

MERCOSUL: *(Non)compliance* legal na era do Regionalismo Líquido

Armando Gallo Yahn Filho
Kallan Sipple

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Compliance, ou cumprimento, se refere ao comportamento de um Estado que esteja em conformidade com suas obrigações internacionais (BÖRZEL, 2021; VERSLUIS, 2005). De forma simples, um Estado que cumpre integralmente com suas obrigações internacionais estaria "em cumprimento", enquanto um Estado faltoso em relação às suas obrigações estaria em descumprimento. O *noncompliance*, ou descumprimento, pode ser definido, portanto, como "[...] comportamento estatal inconsistente com as obrigações prescritas por lei doméstica, internacional, ou [regional]" (Börzel, 2021, p. 4, tradução nossa).

Vale ressaltar que "*compliance*" não pode ser tomado como sinônimo de "eficácia". Bernauer (1996) já nos alertava sobre os riscos em tomar os níveis de cumprimento de determinadas regras ou compromissos internacionais como indicador de eficácia ou eficiência institucional. Isto é dizer que o cumprimento, por si só, não garante a materialização do objetivo almejado: "Os Estados-Membros podem perfeitamente cumprir os regulamentos, sem que isso seja eficaz; *i.e*, sem que o cumprimento resolva o problema" (Versluis, 2005, p. 4 -5, tradução nossa).

Não obstante, ainda que o cumprimento por si só não seja garantia de efetividade no alcance de objetivos e solução de problemas (para os quais instituições internacionais são criadas), a negligência e trivialização pelos Estados de suas obrigações internacionais asseguram a frustração desses objetivos e metas (Almeida, 2013; Börzel, 2021). Seja qual for a raiz do descumprimento, o desrespeito generalizado dos Estados frente a essas obrigações naturalmente impacta o desempenho das instituições envolvidas, podendo minar sua legitimidade e prejudicar o desempenho das políticas comuns delas emanadas (Nicolaides; Oberg, 2006). Como nos dizem Downs, Rocke e Barsoom (1996, p. 383, tradução nossa), "[...] Estados raramente gastarão grande tempo e esforço negociando acordos que serão continuamente violados". O "*noncompliance"*, portanto, pode configurar um obstáculo ao avanço da cooperação internacional, levando ao redimensionamento de seu escopo ou mesmo ao seu abandono.

No que tange ao Mercosul, ao considerarmos a *ultima finis* do bloco logo faz-se claro que a questão do descumprimento não pode ser minimizada, já que a supressão de restrições comerciais tarifárias e não-tarifárias assim como a harmonização de legislações, visando o estabelecimento de um mercado comum (todos objetivos expressos no próprio Tratado de Assunção), se mostram pouco factíveis ausente a

observância das normas regionais e demais obrigações legais pelas partes. Como indicam Almeida (2013) e Malamud (2013), para além do plano da retórica, o comprometimento na prática faz-se indispensável para consolidação da integração.

À luz deste fato, é interessante notar a existência de um consenso tácito entre acadêmicos da área, que apontam o descumprimento ou desrespeito às normas e obrigações mercosulinas como fenômeno comum – se não intrínseco – ao bloco, ainda que esse consenso nem sempre se estenda às suas causas. Curiosamente, mesmo considerando os potenciais efeitos nocivos do descumprimento, a percepção generalizada de sua incidência no Mercosul, e os audaciosos objetivos ao qual almeja alcançar o bloco, a questão parece gerar pouco interesse dentre parcela significativa da comunidade acadêmica: são poucos os estudos empíricos existentes que buscam investigar os padrões de *compliance* mercosulino, o último tendo sido publicado em 2012 – um vácuo de mais de uma década tangente ao estado de incorporação das normas mercosulinas (Ventura; Onuki; Medeiros, 2012).

Essa lacuna se torna ainda mais preocupante se considerarmos o que alguns autores apontam como um novo momento no histórico do regionalismo latino-americano, compreendendo justamente esse período em que se exaurem os estudos acerca do (*non*)*compliance* mercosulino. O Mercosul, considerado em termos relativos como um dos blocos regionais mais duradouros e bem-sucedidos da região (Malamud, 2003; Malamud, 2013), estaria agora operando sob condições particulares, em um contexto global de turbulência, questionamento, flexibilização e esvaziamento do regionalismo (Mariano; Bressan; Luciano, 2021).

No que tange à sua periodização tradicional, a evolução do regionalismo é largamente dividida em três fases distintas – o "Velho Regionalismo" (ou "Regionalismo Fechado"), o "Novo Regionalismo" (ou "Regionalismo Aberto"), e o "Regionalismo Pós-liberal" (ou "Regionalismo Pós-Hegemônico") (Mariano; Bressan; Luciano, 2021). O período conhecido como "Velho Regionalismo" compreende um escopo temporal de quase quatro décadas, tendo seu início com os esquemas de cooperação regionais do pós-guerra. Os blocos regionais produtos desse período são fortemente influenciados pela lógica da Guerra Fria, estimulados por questões de segurança ou por percepções de vulnerabilidade econômica. Em âmbito econômico, é notável que as iniciativas de cooperação regionais da época são marcadas por um forte viés protecionista – *i.e.*, proteção da indústria doméstica, e busca por diversificação de exportações e substituição de importações. Assim, os blocos do período buscavam em maior ou menor grau liberalizar o comércio entre seus membros ao mesmo tempo que protegia suas indústrias contra competição externa.

Na América Latina, os esquemas regionalistas do período lograram parcos resultados. Organizações de segurança se mostraram incapazes de suprimir as tensões e conflitos entre seus membros. Por sua vez, as organizações de cunho econômico acabaram por gerar resultados insatisfatórios. Em suas fases iniciais, quando ainda geravam poucos ou baixos custos, avançavam; mas perdiam fôlego com o tempo, à medida que esbarravam nos interesses domésticos: "Quando sua continuidade exigia concessões reais, os governos preferiram voltar-se para suas estratégias autônomas de desenvolvimento" (Mariano, 2004, p. 33). É patente que a própria premissa desses

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

blocos (promoção de abertura comercial, ainda que limitada) colidia com a lógica protecionista adotada por seus membros. Altos custos e baixa disposição política se mostraram fatores decisivos para o declínio dessas organizações (Almeida, 2013; Mariano, 2004).

A década de 1980 deu ensejo a uma nova fase na evolução do regionalismo. As condições sistêmicas e domésticas viriam a passar por mudanças radicais, tornando inviável a continuação do regionalismo em bases anteriores. Em plano doméstico e regional, os países latino-americanos vivenciaram uma fase de redemocratização, com a queda de diversos governos militares durante o período permitindo a reconfiguração das relações desses países com seus vizinhos. Ao mesmo tempo, os países da região passavam por um período de turbulência econômica marcado pela queda do PIB e níveis galopantes de inflação ("estagflação") – a chamada "década perdida".

Em plano internacional, assistia-se à ascendência do neoliberalismo (com o fim do período conhecido como "trinta gloriosos") e ao mesmo tempo a um declínio relativo do socialismo. A implosão da União Soviética em 1991 deu fim à Guerra Fria, levando à reconfiguração do sistema internacional – agora marcado pela unipolaridade e hegemonia estadunidense e o triunfo do neoliberalismo. O novo contexto se reflete também no pensamento acerca do atraso econômico latino-americano: a chave para superação do atraso não se encontrava mais no receituário cepalino tradicional, mas sim na abertura comercial e financeira. Esgotava-se aí o modelo desenvolvimentista que guiava até então a política econômica dos países da região.

Esse novo contexto impactou necessariamente os rumos do regionalismo latino-americano. Com o declínio das temáticas de segurança e o abandono da busca ativa pelo protecionismo, as instituições regionais passaram a ser vistas como ferramentas para não apenas auxiliar na abertura econômica desses países, mas para garantir que esse processo ocorresse nos melhores termos possíveis – vivenciava-se o início do "Regionalismo Aberto". O Mercosul é um dos exemplos mais notórios desse período: estabelecido em 1991, foi fruto da reaproximação brasilo-argentina, da busca por uma plataforma para melhorar a inserção internacional desses países, e do desejo brasileiro de contrabalancear a hegemonia estadunidense, agora absoluta.

A virada do século, no entanto, daria início a um novo momento na evolução do regionalismo. As frustrações dentre países periféricos em relação às expectativas de crescimento e desenvolvimento econômicos levaram ao questionamento do ideal neoliberal aplicado nas duas décadas anteriores. Na América Latina, os clamores pelo fim das desigualdades econômicas e sociais levaram à entrada no poder de governos mais alinhados à esquerda a partir dos anos 2000. Indo além, assim como em períodos anteriores, o comprometimento com os objetivos de abertura comercial já demonstrava sinais de desgaste (Veiga; Ríos, 2007, p. 23). Para Mariano, Bressan e Luciano (2021), esse período marca o início de um processo de diluição e fragmentação do regionalismo. Enquanto nos períodos anteriores "[...] o modelo prevalecente era bem-definido" (Mariano; Bressan; Luciano, 2021, p. 5, tradução nossa), durante o "Regionalismo Pós-Liberal" as instituições regionais sofrem uma dilatação temática, ampliando a agenda para além do âmbito comercial.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Mas como nos alertam Veiga e Ríos (2007, p. 29), "[f]ormas não comerciais de cooperação tendem a ser muito mais exigentes institucional e politicamente do que a simples liberalização recíproca de fluxos comerciais". Essa expansão temática das instituições regionais não é acompanhada por uma reestruturação institucional adequada para processar as novas demandas – revisão esta necessária mesmo antes, tendo em vista a estagnação do ímpeto prévio de liberalização comercial (Veiga; Ríos, 2007; Mariano; Ramanzini Júnior; VigevanI, 2021, p. 20) –, em linha com a tendência histórica dos países da região, que se mostram particularmente sensíveis à limitação de sua autonomia e soberania (Almeida, 2013).

Considerando as contribuições recentes acerca da evolução do regionalismo latino-americano, a era do regionalismo pós-liberal não teria se mostrou longeva, nem logrou grandes resultados: o segundo decênio do século assistiu ao declínio e abandono de muitas das instituições do período (Malamud, 2013), e traria consigo o início de uma nova era na evolução do regionalismo latino-americano: a era do Regionalismo Líquido. Em contraste à solidez dos regionalismos fechado e aberto, o período do Regionalismo Líquido teria como marco a intensificação das tendências à flexibilização e fragmentação do regionalismo vistos durante o regionalismo pós-liberal. A multiplicidade, sobreposição e encavalamento de instituições amplificaram o fenômeno do "*forum shopping*", com cada país livre para escolher dentre os inúmeros fóruns ou instituições aquele mais conveniente ou benéfico para onde levar seus litígios ou avançar seus interesses, sem "jurar lealdade" a qualquer um deles (Malamud, 2013; Morse; Keohane, 2014):

> [...] todas as opções se tornam igualmente válidas e acessíveis. [...] O desinteresse dos atores se intensifica onde há outras iniciativas regionais que podem ser mobilizadas e oferecem ganhos alternativos, ou ao menos menores custos (Mariano; Bressan; Luciano, 2021, p. 6, tradução nossa).

Esse baixo comprometimento dos atores em relação às instituições regionais teria se intensificado com a virada conservadora vivida pela região nesse período. A insatisfação dos atores frente aos resultados do regionalismo e a percepção dos novos governos mais à direita dessas instituições como legado ideológico de governos anteriores se somam à crise generalizada do multilateralismo e contestação da globalização, levando a um ciclo vicioso de descredibilização e erosão do regionalismo (a exemplo da Prosul, criada como uma alternativa neutralizada e esvaziada da Unasul, que acaba abandonada por países-chave). Assim, estruturas antes sólidas se tornam fluidas e voláteis.

No que tange especificamente ao Mercosul, se em um primeiro momento o bloco é visto de forma positiva em seus primórdios (interpretado como importante ferramenta para inserção internacional pelo Brasil), já a partir dos anos 2000 observa-se um movimento de insatisfação por parte das elites brasileiras (que começa a enxergá-lo como entrave para inserção internacional do país) – tendência que continuaria mais ou menos posta até os dias de hoje (Mariano; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2021). As críticas abertas do país em relação ao bloco se intensificam em

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

especial a partir do governo de Michel Temer (2016 – 2018), com clamores para sua flexibilização vindas agora do próprio governo, persistindo durante todo o período do governo de Jair Bolsonaro (2019 – 2022); todavia, como argumenta Caetano (2019), o movimento rumo à flexibilização do bloco – com pressões para um novo modelo de orientação "liberal-comercialista" – se inicia anteriormente, ainda no segundo mandato de Dilma Rousseff (2015 – 2016). Considerando a percepção geral negativa sobre os níveis de *compliance* no Mercosul, portanto, seria lógico esperar uma tendência ao agravamento dos níveis de descumprimento durante o momento atual do regionalismo, dado a expectativa de um menor comprometimento por parte dos atores em relação ao bloco.

Para compreender os padrões de *compliance* das normas mercosulinas, no entanto, faz-se mister um entendimento ainda que básico acerca da estrutura institucional responsável pela produção normativa do bloco, assim como da interface entre o ordenamento jurídico regional e doméstico. Assim, em termos de estrutura institucional, o Mercosul possui um núcleo decisório composto por três instituições-chave, sendo elas o Conselho Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC), e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM). Cabe a cada um desses órgãos responsabilidades específicas tangente à gestão e manutenção do bloco.

Enquanto órgão mais elevado na hierarquia institucional mercosulina, cabe ao CMC em específico a condução política do processo de integração assim como a titularidade da personalidade jurídica do bloco. Sendo assim, é o órgão responsável por traçar as metas do Mercosul, coordenar a ação dos demais órgãos e negociar acordos comerciais com outros países ou blocos regionais em âmbito internacional. O órgão é composto pelos Ministros das Relações Exteriores e de Economia dos Estados-membros (que podem se reunir a qualquer momento), com a participação obrigatória dos chefes de Estado a cada semestre. A presidência do órgão, por sua vez, é exercida de forma rotativa por um dos Estados-membros, por um período de seis meses. As normas emanadas do órgão tomam a forma de "Decisões", sendo vinculativas às partes relevantes. Vale ressaltar, no entanto, que a produção normativa do CMC se trata majoritariamente de "'normas' [que] constituem meras declarações de intenções, listagens variadas, ou objetos diversos que não permitem classificação" (Ventura; Perotti, 2004, p. 24, tradução nossa) – ou seja, possuem baixa densidade normativa.

Já o CCM é o órgão mais baixo hierarquicamente dentre a tríade decisória do Mercosul. Órgão de escopo limitado, cabe ao CCM "velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados-Membros para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns" (Mercosul, 2023). Em última instância, cabe ao CCM a revisão e aprovação de exceções temporárias à Tarifa Externa Comum (TEC) – as famigeradas "Ações Pontuais no Âmbito Tarifário por Razões de Abastecimento", *i.e.*, solicitações unilaterais dos países membros para isenções à TEC, como disposto no Art. 5º da Decisão CMC nº 39/11. O órgão é integrado pelas "Seções Nacionais" (SNs) de cada Estado-membro, com cada SN composta por quatro membros titulares e quatro suplentes, sendo o órgão coordenado pelos Ministérios de Relações Exteriores dos Estados-Membros (Mercosul, 2023). A

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

CCM se manifesta por meio de "Diretivas", que como as Decisões do CMC, também são vinculantes às partes.

O Grupo Mercado Comum (GMC), por sua vez, figura como um dos órgãos decisórios mais relevantes no contexto do Mercosul. De acordo com Ventura, Onuki e Medeiros (2012), o GMC é considerado a principal fonte de produção normativa dentro do bloco, sendo responsável por aproximadamente 58% das normas criadas até o ano de 2011. Tendo em vista a natureza limitada da produção normativa do CMC e da CCM, cabe principalmente ao GMC o papel de avançar a consolidação do mercado comum objetivado pelo bloco – isto é, o órgão exerce um papel crucial para o avanço da *integração positiva* mercosulina, um processo de criação de políticas regulatórias comuns que transcende a mera liberalização ou desregulamentação de mercados domésticos. Composto por cinco membros titulares de cada Estado-membro, o GMC exige a participação obrigatória de representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia e do Banco Central. As normas emanadas por esse órgão são denominadas "Resoluções" e, assim como no caso dos demais órgãos decisórios, têm caráter vinculativo para os Estados-membros.

É notável que, apesar dos apelos circunscritos dos países-membros menores por configurações institucionais mais próximas do supranacionalismo (Arnold; Rittberger, 2013), a natureza atual do Mercosul é uma marcadamente intergovernamental. O controle sobre a tomada de decisões permanece nas mãos dos Estados-membros, com decisões "tomadas por consenso", pautadas na unanimidade, com poder de veto concedido aos Estados (não havendo, portanto, qualquer traço do que Schütze (2015) denomina por "supranacionalismo decisório"). Essa configuração institucional minimalista, estabelecida ainda nos primórdios do bloco, persiste até os dias atuais. Mas essa natureza intergovernamental que permeia o Mercosul não se limita apenas ao âmbito decisório, podendo ser observada também na relação entre o ordenamento jurídico regional e o ordenamento jurídico doméstico dos Estados-membros.

As normas mercosulinas podem ser classificadas em duas categorias: aquelas de "aplicabilidade imediata", que não exigem internalização pelos Estados-Membros e têm efeito imediato, e as de "aplicabilidade mediada", que demandam incorporação para produzirem efeitos válidos no ordenamento jurídico doméstico dos Estados-Membros. A previsão mercosulina de aplicabilidade "imediata" não é comparável à "aplicabilidade direta" gozada por certas normas do bloco europeu, no entanto. No caso mercosulino, apenas aquelas normas relacionadas a *questões institucionais*, em que "[...] o conteúdo da norma trata de assuntos relacionados ao funcionamento interno do Mercosul" (Mercosul, 2000) dispensam incorporação. Para todas as demais normas, o ato de incorporação se torna necessário, não havendo previsão para aplicabilidade direta, como dispõe o Art. 40 do Protocolo de Ouro Preto. Assim, os Estados-Membros preservam seu "veto normativo", podendo optar por não internalizar uma norma, ainda que vinculativa às partes.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Tabela 1 – Produção normativa agregada

ANO	NORMAS (GMC + CCM)		
	TOTAL	CMC Nº 23/00	Art. 40º POP
2011	85	22	63
2012	80	29	51
2013	47	9	38
2014	117	25	92
2015	113	26	87
2016	71	10	61
2017	125	17	108
2018	145	26	119
2019	147	31	116
2020	135	12	123
2021	191	22	169
2022	211	17	194
MÉDIA	122.2/ano	20.5/ano	101.7/ano
TOTAL	1467	246	1221

Fonte: Sipple (2023).

Tabela 2 – Produção normativa GMC

ANO	NORMAS (GMC)		
	TOTAL	CMC Nº 23/00	Art. 40º POP
2011	41	17	24
2012	52	28	24
2013	19	9	10
2014	64	24	40
2015	60	25	35
2016	31	9	22
2017	48	16	32
2018	64	22	42
2019	66	26	40
2020	46	9	37
2021	48	16	32
2022	46	17	29
MÉDIA	48.7/ano	18.1/ano	30.5/ano
TOTAL	585	218	367

Fonte: Sipple (2023).

Tabela 3 – Produção normativa CCM

ANO	NORMAS (CCM)		
	TOTAL	CMC Nº 23/00	Art. 40º POP
2011	44	5	39
2012	28	1	27
2013	28	0	28
2014	53	1	52
2015	53	1	52
2016	40	1	39
2017	77	1	76
2018	81	4	77
2019	81	5	76
2020	89	3	86
2021	143	6	137
2022	165	0	165
MÉDIA	73.5/ano	2.3/ano	71.1/ano
TOTAL	882	28	854

Fonte: Sipple (2023).

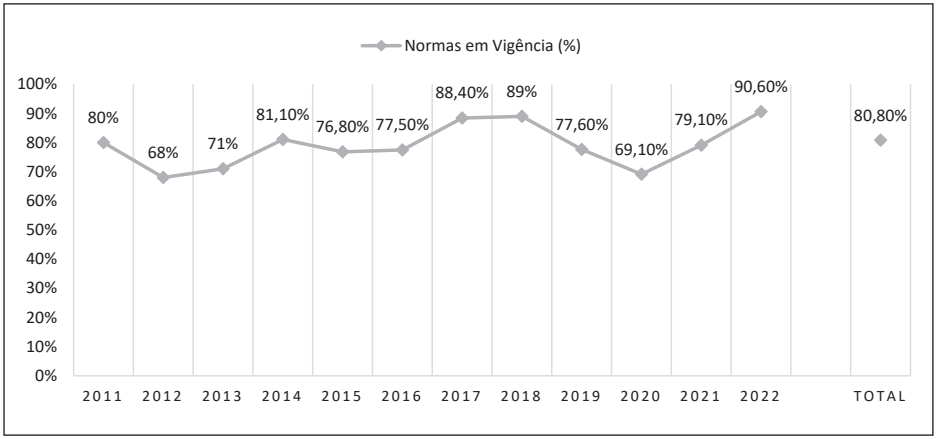
Dado a magnitude compreendida pelo fenômeno do *compliance*, um estudo pleno do cumprimento em todas as suas formas se torna inviável em termos práticos, especialmente considerando o cenário exposto acima. Ainda que a produção normativa do Mercosul em termos quantitativos fique aquém daquela vista na União Europeia, por exemplo, o bloco sul-americano ainda produz uma quantidade considerável de normas, como mostra a Tabela 1. Um estudo compreensivo acerca do *compliance* demandaria não apenas a averiguação quantitativa acerca do número de normas incorporadas ao ordenamento jurídico dos Estados-Membros, mas também uma averiguação *qualitativa* acerca do conteúdo da norma incorporadora doméstica e seu grau de conformância em relação à sua homóloga regional, e, enfim, a implementação prática (a execução) dessa norma. Mesmo na União Europeia, que possui um mecanismo centralizado de monitoramento, estudiosos apontam que o grande volume de produção normativa do bloco, aliado à limitação de recursos (sejam eles financeiros ou humanos) para essa tarefa, impede uma verificação abrangente da conformidade das normas domésticas comunicadas pelos Estados-Membros. Assim, observa-se que, exceto em casos de violação evidente ou denúncias, a *comunicação* de incorporação é geralmente considerada como um indicativo de cumprimento legal (Börzel, 2021; Sipple, 2023).

Seguindo essa mesma lógica, o presente trabalho toma apenas a comunicação de incorporação como indicador de *(non)compliance*. Analisamos todas as normas mercosulinas produzidas pelo GMC e CCM entre 2011 e 2022, nos pautando no uso de fontes primárias com documentos (Resoluções e Diretrizes) retirados diretamente

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

do sítio web da Secretaria do Mercosul. Ao todo foram analisadas 585 Resoluções do GMC assim como 882 Diretivas da CCM, totalizando 1467 normas mercosulinas promulgadas durante os doze anos analisados. Tendo em vista as características da produção normativa do CMC, consideramos mais proveitoso o enfoque sobre a produção do GMC e CCM, ainda que no plano ideal a análise da produção normativa do núcleo decisório mercosulino *in toto* seja o preferível (Sipple, 2023). Por sua vez, o recorte temporal compreende parte significativa da suposta era do Regionalismo Líquido, além de nos permitir uma continuidade cronológica (ainda que imperfeita) relativo ao trabalho de Ventura, Onuki e Medeiros (2012).

Gráfico 1 – Taxa de Vigência agregada (GMC + CCM) (anual)



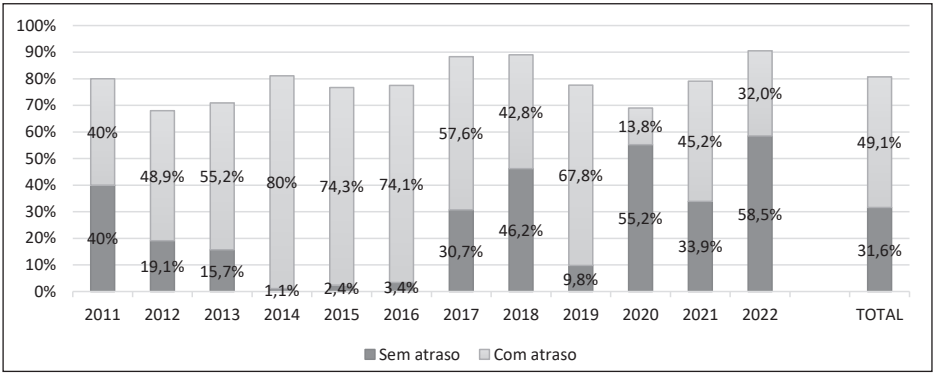
Fonte: Sipple (2023).

Diferentemente de tempos passados, hoje as normas mercosulinas promulgadas pelo bloco e informações de relevância como seu status de vigência e indicação das normas domésticas receptoras se encontram livremente acessíveis no sítio web da Secretaria do bloco. Não obstante lacunas, a disponibilização desse "*aquis communitaire*" mercosulino figura como importante vitória não só para aqueles que estudam o bloco, mas para os próprios cidadãos dos Estados-Membros, dado que essa transparência permite a todos melhor entender o alcance das políticas do bloco regional.

Uma investigação superficial desse portal mercosulino nos revela que das normas que demandam incorporação (*i.e.*, aquelas regidas pelo Art. 40º do POP), promulgadas no período em questão, cerca de 80% se encontravam como "vigentes" em 2023 (ano em que ocorreu o estudo) (ver Gráfico 1) (SIPPLE, 2023). À primeira vista, tal indicador parece ser positivo. Todavia, devemos lembrar que o *noncompliance* ocorre não apenas onde uma norma não é internalizada pelas partes relevantes, mas também quando é feita em desacordo com os prazos e trâmites necessários. A taxa de "vigência" em agregado nada pode nos dizer sobre os níveis de *compliance* geral. O Gráfico 2 corrige essa questão, descriminando entre o percentual de normas que entraram em vigência daquelas que o fizeram em atraso.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

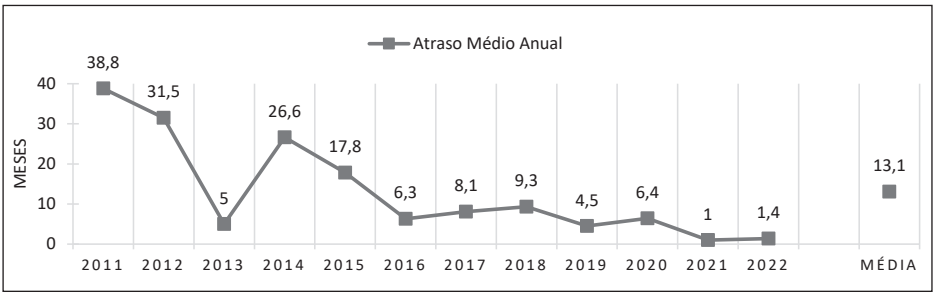
Gráfico 2 – Taxa de vigência agregada (GMC + CCM), por atraso (anual)



Fonte: Sipple (2023).

Logo se percebe que não obstante uma quantidade considerável das normas mercosulinas se encontrarem em vigência, apenas pouco mais de 31% delas adquiriram seu status dentro dos prazos legais estabelecidos – uma taxa de descumprimento de quase 70% entre as normas não-vigentes e vigentes com atraso. Ademais, o Gráfico 3 aponta um atraso médio de 13 meses, para aquelas normas que entraram em vigência fora do prazo legal.

Gráfico 3 – Atraso médio agregado (GMC + CCM) (Vigência) (Anual)



Fonte: Sipple (2023).

Todavia, como aludimos anteriormente, as normas produzidas pelos diferentes órgãos decisórios do Mercosul possuem características distintas, reflexo do papel que cada um cumpre no bloco regional. Vimos que o GMC é o principal responsável pela crucial função de criar políticas comuns visando harmonizar as condições em que os mercados operam – ou seja, é o principal responsável por medidas concretas que visam avançar a consolidação do mercado comum. As Resoluções do órgão demandam no geral a incorporação por todos, ou quase todos seus membros, e se aplicam a uma gama variada de temáticas, desde saúde a agronegócio. Isto implica, em última instancia, possibilidade de maiores custos para sua implementação, *viz.* as demais normas do bloco – com fatores como capacidade estatal ou mesmo comportamento

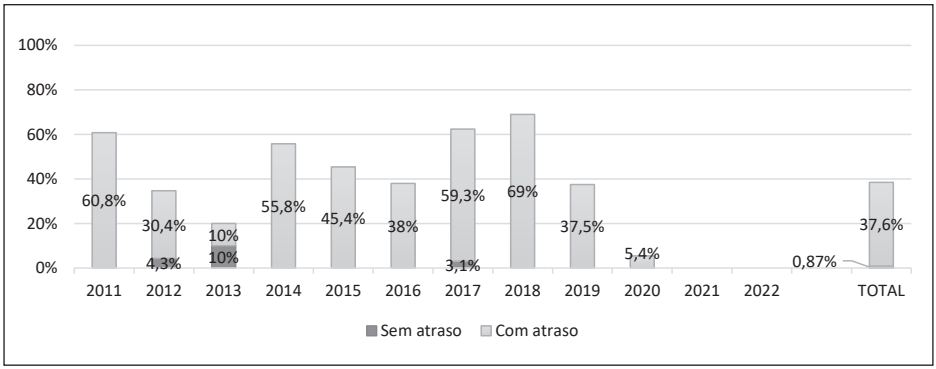
Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

maximizador dos Estados-Membros entrando em jogo (Börzel, 2021; Downs; Rocke; Barsoom, 1996; Versluis, 2005; Sipple, 2023). Vale ressaltar que, não obstante as decisões serem tomadas com base na unanimidade, dado a diferença aguda entre a realidade econômica dos Estados-Membros e, consequentemente, entre seus níveis de interdependência, é possível supor que nem todos os membros tenham suas preferências sempre contempladas durante as negociações dessas normas (Moravcsik, 1993, p. 501).

Diferentemente, as normas emanadas da CCM tratam majoritariamente de dispensas à TEC, solicitadas pelos próprios Estados (*i.e.*, fruto do interesse do próprio Estado em obter alguma vantagem comercial, ainda que temporária) e obrigatórias apenas à parte solicitante (ou seja, não dependem da incorporação de múltiplos Estados para sua vigência). São normas menos complexas e onerosas às Partes – ao contrário, a curto prazo seu cumprimento geraria ao Estado ganhos, não custos (ainda que às custas do processo de integração). Para alguns membros (*i.e.*, Argentina), o ordenamento jurídico conta ainda com mecanismos de aplicabilidade direta para determinadas normas produzidas pela CCM, dispensando-se, portanto, a necessidade de norma incorporadora para as Diretivas do bloco e dando maior eficiência ao processo de vigência (Ventura; Onuki; Medeiros, 2012).

Assim, segmentar nossa análise, procurando entender as dinâmicas de *compliance* por instância decisória se faz de suma importância, pois os custos e incentivos associados a cada não são imutáveis nem necessariamente equânimes, refletindo sobre o comportamento dos Estados-Membros. De fato, os Gráficos 4 e 5, nos revelam realidades diametralmente opostas. Enquanto as Diretrizes da CCM gozam de quase 100% de vigência (Gráfico 5), o total das Resoluções do GMC mal atingem 40%, com mais de 60% das normas não internalizadas ou apenas parcialmente internalizadas pelos Estados-Membros relevantes (Gráfico 4). A proporção de normas vigentes com e sem atraso também é revelador, com 44.3% das Diretrizes da CCM incorporadas e comunicadas dentro dos prazos legais, comparado a menos de 1% para as Resoluções do GMC.

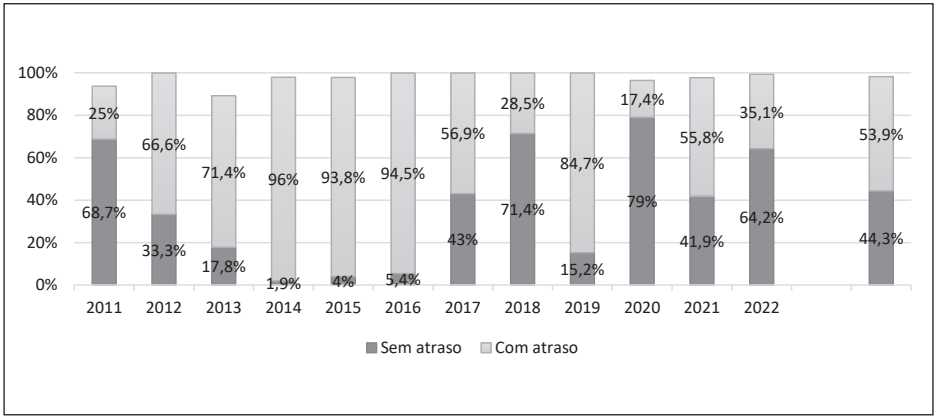
Gráfico 4 – Taxa de vigência – GMC, por atraso (anual).



Fonte: Sipple (2023).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Gráfico 5 – Taxa de vigência – CCM, por atraso (anual)



Fonte: Sipple (2023).

Deve-se salientar, no entanto, que os indicadores de taxa de vigência por si só não nos permitem uma análise mais profunda acerca dos níveis de (des)cumprimento mercosulino. A atribuição de "vigência" às normas mercosulinas é a etapa final do "mecanismo de vigência simultânea" e apenas ocorre após *todas as partes relevantes* comunicarem a transposição da norma regional, impedindo a apuração do desempenho individual dos Estados-Membros e prejudicando um entendimento preciso dos níveis de *compliance* no Mercosul. Assim, para aquelas normas regionais consideradas não-vigentes (condição de cerca de 20% das normas do período; ver Gráfico 1), seria equivocado supor um descumprimento uniforme por todas as partes – a exemplo da Resolução 30/2019, com prazo de 01/01/2020, incorporada pelo Brasil e Uruguai dentro do prazo, com atraso de 68 dias pelo Paraguai, mas considerada não vigente ainda em 2023 devido à não incorporação argentina até aquele ano.

A Tabela 4 abaixo ilustra bem essa questão, melhor capturando a dimensão do cumprimento no Mercosul. Vemos que uma parcela significativa das normas válidas[1] foram incorporadas pela maioria ou totalidade das partes relevantes (⅔, ¾, ou 100% dos Estados-Membros). Ou seja, houve mais incorporações de normas que normas vigentes em si, já que a vigência diz respeito apenas às últimas duas colunas da Tabela (isto é, às normas incorporadas e comunicadas por 100% das partes relevantes). Vemos também que apenas uma fração das normas não foram incorporadas por nenhuma das partes (menos de 4%)[2]. O que a referida Tabela não nos revela, no entanto, é a participação de cada Estado-Membro, e a assiduidade de sua incorporação (isto é, se em *compliance* ou não).

1 Ver Sipple (2023) para mais informações sobre a metodologia, base de dados e indicadores utilizados.

2 A Tabela 4 corresponde diretamente ao Gráfico 1, permitindo uma visão mais detalhada ao explicitar o grau de incorporação dos Estados-Membros tangente aos 19.3% das normas mercosulinas privadas de vigência (ver Gráfico 1).

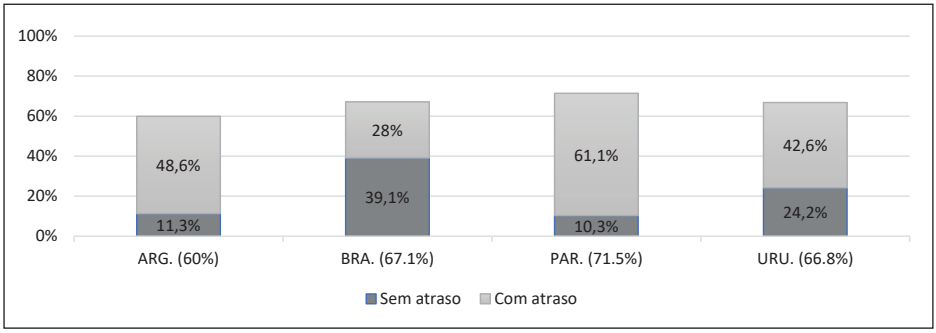
Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Tabela 4 – Totalidade de Incorporação (GMC + CCM)

ANO	0%	25% – 33,3%	50%	66,6% – 75%	100% (multi)	100% (mono)
2011	1 (1,8%)	4 (7,2%)	3 (5,4%)	3 (5,4%)	18 (32,7%)	26 (47,2%)
2012	1 (2,1%)	3 (6,3%)	4 (8,5%)	7 (14,8%)	8 (17%)	24 (51%)
2013	3 (7,8%)	2 (5,2%)	–	6 (15,7%)	1 (2,6%)	26 (68,4%)
2014	3 (3,5%)	2 (2,3%)	7 (8,2%)	4 (4,7%)	21 (24,7%)	48 (56,4%)
2015	2 (2,4%)	–	5 (6%)	12 (14,6%)	16 (19,5%)	47 (57,3%)
2016	–	1 (1,7%)	3 (5,1%)	9 (15,5%)	9 (15,5%)	36 (62%)
2017	2 (1,9%)	5 (4,8%)	2 (1,9%)	3 (2,8%)	20 (19,2%)	72 (69,2%)
2018	2 (1,6%)	5 (4,2%)	3 (2,5%)	3 (2,5%)	30 (25,2%)	76 (63,8%)
2019	7 (6,2%)	4 (3,5%)	3 (2,6%)	11 (9,8%)	18 (16%)	69 (61,6%)
2020	5 (4%)	3 (2,4%)	13 (10,5%)	17 (13,8%)	5 (4%)	80 (65%)
2021	8 (4,7%)	7 (4,1%)	10 (5,9%)	10 (5,9%)	–	133 (79,1%)
2022	11 (6%)	5 (2,7%)	1 (0,5%)	–	–	164 (90,6%)
TOTAL	**45 (3,8%)**	**41 (3,4%)**	**54 (4,6%)**	**85 (7,2%)**	**146 (12,4%)**	**801 (68,3%)**

Fonte: Sipple (2023).

Gráfico 6 – Taxa de incorporação – GMC (por país, por atraso)



Fonte: Sipple (2023).

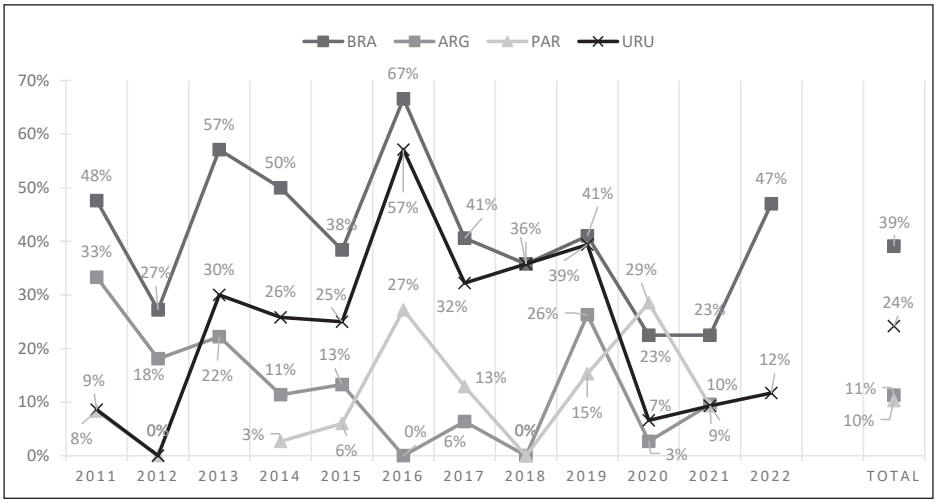
O Gráfico 6 nos revela uma realidade distinta daquela vista sob a lente da vigência regional. Quando olhamos para cada país individualmente, analisando a taxa de incorporação normativa de cada, vemos que os países possuem um nível de cumprimento maior do que as taxas de vigência das normas mercosulinas, tangente às Resoluções do GMC. Ainda assim, é patente os níveis lamentáveis de *compliance* associados às normas do órgão, com o melhor desempenho – aquele do Brasil – figurando em menos de 40% de incorporações sem atraso.

O Gráfico 7, por sua vez, nos mostra o desempenho dessas normas por ano, permitindo uma compreensão maior acerca da evolução ao longo do tempo desses padrões de *compliance*. O Gráfico nos revela duas tendências significativas: em

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

primeiro, o ano de 2020, que marca o início da crise do Covid-19, figura como ponto de inflexão para o *compliance* no bloco, com uma queda generalizada nas incorporações sem atraso pelas Partes (salve o caso paraguaio). Em segundo, ainda que os movimentos de *compliance* não sejam lineares, parece haver uma correlação sólida entre a entrada de governos mais à direita e a queda nos níveis de *compliance* das normas do período, salve alguns pontos fora da curva.

Gráfico 7 – Taxa de incorporação s/ atraso (GMC) (anual; por país)



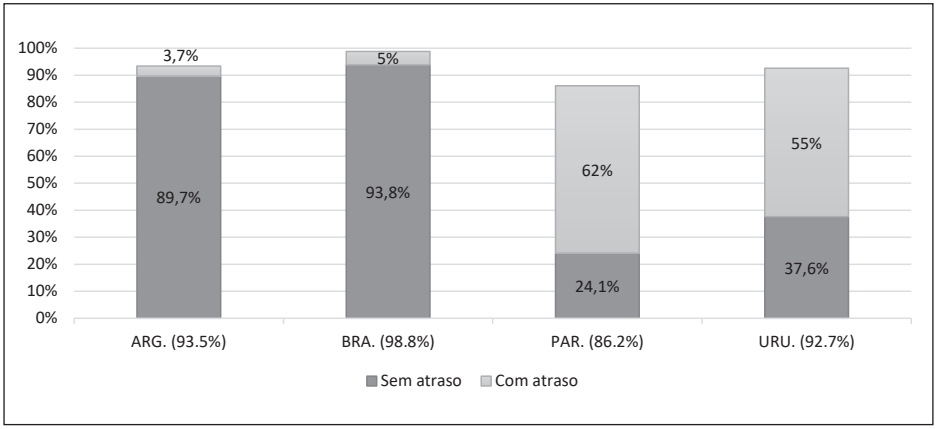
Fonte: Adaptado de Secretaria Mercosul. Elaboração própria.

No caso brasileiro, por exemplo, os níveis de *compliance* das normas promulgadas entre 2017 e 2022 (*i.e.*, entre os governos Temer e Bolsonaro) permanecem no geral aquém daqueles vistos nos anos anteriores. No caso argentino, a tendência de queda se inicia já com as normas de 2014, mas despenca a partir de 2016 (segundo ano do governo de Mauricio Macri – 2015 a 2019)[3]. No caso uruguaio, o país deixa três séries consecutivas de evolução positiva (entre as normas de 2017 e 2019), caindo 32 pontos em 2020 (ano em que Lacalle Pou entra à presidência). O caso uruguaio aqui, no entanto, coincide com o segundo comportamento identificado: fica muito claro o declínio geral das incorporações sem atraso no ano de 2020, quando temos o início da crise sanitária de Covid-19, independentemente da inclinação ideológica dos governos (salve, novamente, o caso paraguaio, que parece apresentar um padrão de comportamento cíclico, marcado por altas e baixas).

3 As normas consideradas como incorporadas dentro do prazo em um dado ano não necessariamente são incorporadas no mesmo ano de promulgação da norma. Normas promulgadas durante ano/governo X podem vir a ser incorporadas apenas durante ano/governo Y – o desempenho de determinado ano não pode ser plenamente atribuído ao governo daquele ano especificamente. Ver Sipple (2023).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

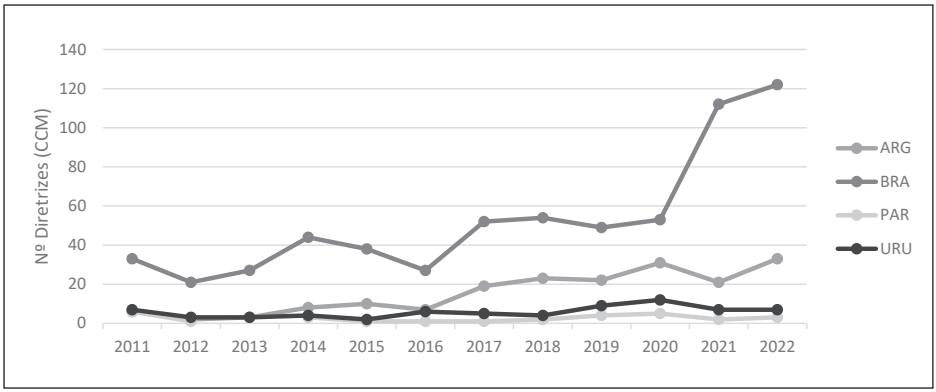
Gráfico 8 – Taxa de incorporação – CCM, por atraso



Fonte: Sipple (2023).

Por sua vez, o Gráfico 8 reforça o padrão que já havíamos identificado no caso das taxas de vigência: as Diretrizes da CCM possuem um desempenho muito melhor que as Resoluções GMC. Curiosamente, as duas maiores economias do bloco são as que apresentam os melhores resultados. Isso muito possivelmente porque ambos Brasil e Argentina foram os países que mais solicitaram dispensas à TEC, tendo essas mesmas dispensas um grau de participação menor entre as Diretrizes obrigatórias ao Uruguai e Paraguai. O Gráfico 9 abaixo não apenas reforça esse ponto, mas nos mostra uma tendência "inflacionária" de promulgação de Diretrizes para as duas maiores economias do bloco a partir de 2017 (já nos governos Temer e Macri), tendência essa que se intensifica novamente, para todos os membros, com a crise sanitária em 2020.

Gráfico 9 – Diretrizes obrigatórias às partes (anual)



Fonte: Sipple (2023).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Conclusão

Com base nos dados apresentados, os níveis de cumprimento das normas mercosulinas se mostram longe de satisfatórias, corroborando a percepção generalizada do bloco como um marcado por problemas de *noncompliance*. Todavia, nos limitando à análise dos dados em agregado apenas (seja em relação à vigência ou à incorporação normativa), somos levados a concluir que durante os últimos anos os níveis de cumprimento dessas normas tiveram uma melhora, colidindo frontalmente com a expectativa posta inicialmente – qual seja, a observância de níveis decrescentes de *compliance* no período, fruto do suposto declínio do comprometimento dos países latino-americanos aos blocos regionais devido a dinâmicas particulares associadas à era do Regionalismo Líquido.

No entanto, quando segmentamos a análise com base nas instâncias decisórias mercosulinas, fica claro que durante o período analisado, há uma clara discrepância entre o desempenho da produção normativa desses diferentes órgãos. As Resoluções do GMC, órgão responsável pela "construção" do mercado comum, impulsionador da integração positiva no bloco, tiveram baixímos níveis de vigência sem atraso (0.87% das Resoluções entraram em vigência de acordo com seus prazos legais), enquanto as Diretrizes da CCM obtiveram resultados infinitamente superiores (com 44.3% delas entrando em vigor a nível regional sem atrasos). Certamente, a questão se ameniza quando deixamos o indicador de vigência e analisamos o desempenho individual de cada Estado-Membro, no entanto a discrepância continua posta: no caso argentino, por exemplo, 11.3% das Resoluções do período foram incorporadas sem atraso, contra 89.7% das Diretrizes; mas mesmo o Paraguai, que incorporou apenas 10.3% das Resoluções conforme os prazos, demonstrou significativa melhoria de desempenho na CCM, com 24.1% das Diretrizes do órgão incorporadas sem atrasos. Ainda que esperada, dado as características e natureza particulares a cada uma dessas normas, o resultado ainda é surpreendente.

Não apenas, quando analisamos o ritmo de produção normativa anual de cada instância decisória, vemos que há uma forte disparada na produção normativa da CCM, em contraposição às Resoluções do GMC: entre 2011 e 2016, a média anual é de 41 Diretrizes produzidas por ano. Já entre 2017 (ano que vê subida expressiva em relação aos anos anteriores) e 2022, sobe para 106 – *i.e.*, 2.5 vezes mais que no período anterior. Esse crescimento na produção normativa da CCM coincide justamente com a guinada à direita que dá o Brasil no período. A CCM se mostra, portanto, a principal fonte de produção normativa durante todo o período, se contrapondo às décadas anteriores onde o GMC era tido como motor da produção normativa.

A posição do Brasil não só como a principal economia do Mercosul, mas também como o Estado-Membro menos interdependente em relação aos demais membros coloca o país em posição privilegiada para avançar os clamores por flexibilização – clamores estes que se intensificam em especial a partir de 2016 com o início do governo de Temer, mas que possui seus primórdios já na virada do século com o início da estagnação da abertura comercial entre os Estados-Membros. Nosso estudo mostra que o país foi a principal fonte dessa "inflação" de Diretrizes. A essa

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

tendência seguiu-se também a Argentina, em proporções similares, particularmente a partir de 2017 (já em meados do governo de Macri, mas continuando mesmo no governo de Alberto Fernández (2019 – 2023)), com os demais Estados-Membros trilhando o mesmo caminho de 2020 em diante com o início da crise sanitária do Covid-19, ainda que em magnitude muito menor.

Esse estado de descumprimento crônico das normas do GMC, associado à expansão da produção normativa do CCM nos indica que, não obstante na superfície as normas mercosulinas apresentarem evolução positiva no que tange aos níveis de *compliance*, na realidade o bloco vêm passando por um processo de flexibilização *de facto*, já que as normas consolidadoras de mercado permanecem negligenciadas em benefício às dispensas unilaterais à TEC, aprovadas pela CCM – processo esse impulsionado em grande parte pelo Brasil, alimentado pela deslocamento ideológico dos governos da região e fortalecido pelo advento da crise sanitária que assolou o mundo. Dessa forma, o Mercosul demonstra também operar sob a lógica do Regionalismo Líquido.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo R. Sovereignty and Regional Integration in Latin America: a Political Conundrum? **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 471-495, dec. 2013.

ARNOLD, Christian; RITTBERGER, Berthold. The Legalization of Dispute Resolution in Mercosur. **Journal of Politics in Latin America**, v. 5, n. 3, p. 97–132, 2013. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1866802X1300500304. Acesso em: 9 ago. 2023.

BERNAUER, Thomas. The Effect of International Environmental Institutions: How We Might Learn More. **International Organization**, v. 49, n. 2, p. 351-377, 1995. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2706975. Acesso em: 9 ago. 2023.

BÖRZEL, Tanja A. Why Noncompliance. **The Politics of Law in the European Union**. Ithaca: Cornell University Press, 2021.

DOWNS, George W.; ROCKE, David M.; BARSOOM, Peter N. Is the good news about compliance good news about cooperation? **International Organization**, v. 50, n. 3, p. 379-406, 1996. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2704030. Acesso em: 9 ago. 2023.

MALAMUD, Andrés. Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences. **RSCAS Working Papers**, n. 20, 2013. Disponível em: https://ideas.repec.org/p/rsc/rsceui/2013-20.html. Acesso em: 13 jul. 2021.

MALAMUD, Andrés. Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for A Successful Experience. *In*: LAURSEN, Finn (ed.). **Comparative Regional Integration**: Theoretical Perspectives. Aldershot: Ashgate, 2003.

MARIANO, Karina P.; BRESSAN, Regiane N.; LUCIANO, Bruno T. Liquid Regionalism: a typology for regionalism in the Americas. **RBPI**, v. 64, n. 2, p. 1-19, 2021.

MARIANO, Karina P.; VIGEVANI, Tullo (superv.). Nova visão das teorias de integração regional. Um modelo para a América Latina. Marília: UNESP, jul. 2004, 203 p. (Relatório final).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

MARIANO, Marcelo P.; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. O Brasil e o Mercosul: Atores Domésticos e Oscilações da Política Externa nos Últimos 30 Anos. **Lua Nova**, v. 112, p. 15-54, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/tHw5r4whfhWQ7vCNtLPbfRL/. Acesso em: 9 ago. 2023.

MERCOSUL. **Decisão Nº 23/00 de 29 de junho de 2000**. Relançamento do Mercosul Incorporação da Normativa Mercosul ao Ordenamento Jurídico dos Estados-Membros. Buenos Aires: CMC, 2000. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/16515_DEC_023- 2000_PT_Relan%C3%A7%20Incorpora%C3%A7%C3%A3o%20Normativa_Ata%201_00.pdf. Acesso em: 25 maio 2020.

MERCOSUL. **Organograma**. 2023. Disponível em: https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/organograma-mercosul/. Acesso em: 9 ago. 2023.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. **Journal of Common Market Studies**, v. 31, n. 4, p. 473-524, 1993. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x. Acesso em: 9 ago. 2023.

MORSE, Julia C.; KEOHANE, Robert O. Contested multilateralism. **Review of International Organizations**, n. 9, p. 385-412, 2014.

NICOLAIDES, Phedon; OBERG, Helen. The Compliance Problem in the European Union. **EIPASCOPE**, n. 1, p. 13-19, 2006. Disponível em: http://aei.pitt.edu/6371/1/Scop06_1_2.pdf. Acesso em: 9 ago. 2023.

SCHÜTZE, Robert. **European Union Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

SIPPLE, Kallan. **Noncompliance e Mercosul**: uma análise sobre os níveis e fontes do descumprimento legal no bloco. 2023. 80 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2023. Disponível em: http://doi.org/10.14393/ufu.di.2 023.7104.

VEIGA, Pedro da M.; RÍOS, Sandra P. **O regionalismo pós-liberal na América do Sul**: origens, iniciativas e dilemas. Santiago de Chile: CEPAL, 2007. (Série Comercio Internacional, n. 82).

VENTURA, Deisy; ONUKI, Janina; MEDEIROS, Marcelo A. **Internalização das normas do MERCOSUL**. Brasília: Ministério da Justiça, 2012. (Série Pensando o Direito, v. 45).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

VENTURA, Deisy; PEROTTI, Alejandro D. **El Proceso Legislativo del Mercosur**. Berlim: Konrad-Adenauer Stiftung, 2004. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=feee2698-0783-2855-8b7f-4ad80dc7f533&groupId=252038. Acesso em: 9 ago. 2023.

VERSLUIS, Esther. Compliance Problems is the EU. What potential role for agencies in securing compliance? In: ECPR GENERAL CONFERENCE, 3. p. 1-25, 2005. Disponível em: https://regulation.upf.edu/ecpr-05-papers/eversluis.pdf. Acesso em: 9 ago. 2023.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

CAPÍTULO 3

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: trajetória de protagonismo na vida pública[1]

Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini
Felipe Alvarenga Neves

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

A trajetória contemporânea do Supremo Tribunal Federal (STF) transcorre entre marcos democráticos delineados: desde o projeto constitucional até a percepção de um pulsante protagonismo do tribunal na vida pública atual. A Constituição Federal de 1988 representou um marco – e inúmeras conquistas – na transição democrática brasileira, principalmente por ter trazido substancial conteúdo normativo que articula o equilíbrio de forças entre Estado e cidadãos e entre os próprios Poderes da República. Entretanto, a consolidação das previsões abstratas da Constituição depositou carga de responsabilidade sob o aparato judicial brasileiro, especialmente no Supremo Tribunal Federal.

À Suprema Corte brasileira foi atribuído o papel de "Guardião da Constituição", além de uma série de competências e prerrogativas que, aparentemente, culminaram na expansão de suas atividades para além da esfera judicial. A judicialização da política é uma das variáveis que explicam as diferentes percepções entendimentos sobre o crescente protagonismo do STF na política doméstica. Enquanto alguns argumentam que a expansão quantitativa das atividades do Poder Judiciário o conduziu ao centro da vida pública do país; outros ponderam que a transformação qualitativa dessas foi vetor responsável por tal protagonismo.

Esse artigo sistematiza os argumentos apontados pela literatura, identificando vias pelas quais o STF pavimentou uma trajetória rumo ao protagonismo na vida pública do país. Inicia pela modelagem proposta pela Constituição Federal de 1988 ao STF, explorando os desdobramentos que o *design* normativo-institucional impingiu na organização da vida pública no Brasil. Ao abordar conceitos como constitucionalização da vida e judicialização da política, pretende-se analisar a hipótese de que a Suprema Corte brasileira gradualmente adquiriu protagonismo na política doméstica não apenas em decorrência das inovações constitucionais de 1988, mas, sobretudo, pela atuação organizada da sociedade civil perante o aparato judicial nacional.

A pesquisa de fundo desse artigo foi realizada com apoio de materiais acadêmicos, científicos e em dados estatísticos oficiais do Supremo Tribunal Federal, disponibilizados no *website* do próprio Tribunal. Parte dos dados que já se encontravam organizados pelo STF foram utilizados na íntegra; outros foram desagregados e

1 Parte desse artigo encontra-se publicado pelos autores na Revista Brasileira de Estudos Jurídicos, sob o título "Supremo Tribunal Federal: do Projeto Constitucional ao Protagonismo na Vida Pública", v. 15, n. 2, 11-26.

reunidos pelos autores como forma de adequar as evidências aos contornos propostos nesse artigo. Os dados e análises trazidos aqui contribuem para com o amplo debate acerca das dinâmicas de transformação dos papéis das Supremas Cortes, seja a partir dos movimentos de constitucionalização dos direitos e da mobilização social, seja a partir da ótica da expansão judicial global e do estabelecimento, cada vez mais frequente, de conexões judiciais globais.

1. Protagonismo via constitucionalização da vida

No Direito Público contemporâneo, um dos avanços mais expressivos diz respeito à fixação da ideia de que os detentores do poder devem ser constantemente vigiados, de modo que exerçam suas funções conforme parâmetros determinados pela lei, e não conforme suas convicções e anseios particulares (Borges, 2014). A promulgação da Constituição Federal de 1988 se adequou a este paradigma. Trata-se de uma garantia histórica importante para o início do projeto democrático brasileiro, sobretudo, pela extensa regulação sobre direitos e garantias fundamentais (Título II), direitos sociais (Título III) e organização dos Três Poderes da República (Título IV).

Com a ampla regulação de direitos essenciais para o funcionamento do Estado democrático brasileiro, a CF/1988 inaugura, ainda que de forma não totalmente antecipada, um processo de constitucionalização da vida. Esse fenômeno, impulsionado pelas transições democráticas na região (e, por isso, também presente em outros Estados da América Latina) privilegiou textos constitucionais que depositaram parcela de responsabilidade nos aparatos judiciais para a realização dos direitos abstratos. Até então, os Poderes Judiciários da região se encontravam enfraquecidos e dependentes dos demais Poderes, em virtude dos longos períodos sob regimes autoritários. A adoção de um modelo constitucional dotado de extenso rol de direitos alterou significativamente a relação entre a sociedade e as instituições estatais, especialmente no que diz respeito ao Poder Judiciário (Gallo, 2009).

Antes da promulgação da CF/1988, a sociedade brasileira encontrava obstáculos de associação política, sendo obrigada a se organizar de forma clandestina e por meio de ações de resistência. Com o advento da Constituição de 1988, iniciou-se um processo de recuperação da organização formal da sociedade, com o principal objetivo de reivindicar direitos na esfera pública. Todavia, a significativa ampliação de direitos feita pela CF/1988 gerou lacunas entre as abstratas garantias constitucionais e a concretização desses direitos pelo Estado. Nesse contexto, o Poder Judiciário passa a ser provocado a solucionar um maior número de processos envolvendo matérias constitucionais.

As estatísticas do próprio Supremo Tribunal Federal demonstram o substancial aumento de casos recebidos e julgados a partir de 1988. O STF recebeu 21.328 processos em 1988. Dez anos após a promulgação da CF/1988, em 1998, esse número salta para 52.636 processos e, nos dez anos subsequentes, a quantidade de processos quase dobra, com o Tribunal recebendo 100.781 processos. Percebe-se, assim, um aumento de quase cinco vezes no volume de processos recebidos pelo STF se comparados os

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

anos de 1988 e 2008. Quanto aos processos julgados no referido período, o incremento também é expressivo. Em 1988, o STF julgou 16.313 processos, enquanto que, em 1998, o número salta para 51.307 e, em 2008, para 104.237. Diante disso, tem-se um aumento de mais de seis vezes no número de processos julgados pela Corte se comparados os anos de 1988 e 2008, a demonstrar o substancial aumento na atividade jurisdicional do Tribunal (Brasil, 2019).

Com relação aos anos mais recentes, a média dos processos recebidos pelo STF manteve-se próxima aos 84.000 processos anuais, enquanto que a média de processos julgados ficou em torno dos 106.000 processos por ano, dentre os quais apenas 13,64% são decididos de forma colegiada. A Tabela 1, a seguir, apresenta a quantidade de processos recebidos, distribuídos e julgados pelo STF nos anos entre 2008 e 2018.

Tabela 1 – Movimentação processual no STF entre 2008 e 2018

Ano	Processos		Processos Julgados		Acórdãos
	Recebidos	Distribuídos	Monocráticos	Colegiados	Publicados
2018	101.497	55.201	112.218	14.535	14.391
2017	103.650	56.257	113.634	12.897	13.142
2016	90.331	57.366	102.940	14.532	13.018
2015	93.476	65.091	98.876	17.752	15.282
2014	79.943	57.799	97.358	17.070	15.649
2013	72.066	44.170	75.907	14.107	13.156
2012	73.464	46.392	77.975	12.089	11.794
2011	63.427	38.019	81.687	12.025	14.105
2010	71.670	41.014	87.815	10.714	10.814
2009	84.369	42.729	74.313	15.042	17.704
2008	100.781	66.873	85.608	18.629	19.377
Total	**934.674**	**570.911**	**1.008.331**	**159.392**	**158.432**
Média	**84.970**	**51.901**	**91.666**	**14.490**	**14.403**

Fonte: Brasil (2019).

Para além do aumento de processos em tramitação, o uso das Cortes no Brasil passa a adquirir características expansionistas dos direitos originalmente previstos na CF/1988. Assim, utilização frequente dos tribunais pela sociedade civil deslocou os tradicionais centros de poder para os tribunais, que se tornaram gradualmente mais influentes, por darem um tratamento jurídico às questões relevantes para vida pública.

Neste contexto, as constituições contemporâneas se revelam como os principais elementos de interligação entre política e direito. São produtos da conversão do poder constituinte originário – entendido como a atividade política em seu estado quase puro, emanado da soberania popular através do voto – em poder constituído, encarregado pela criação das instituições estatais, sujeitas à carta constitucional. Dada à relevância do documento, a Constituição pode ser compreendida como uma

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

"aquisição evolutiva" da sociedade, cuja principal função seria trazer "limitação jurídica ao governo". Ou seja, com as Constituições, evita-se, em tese, a influência direta e imediata da política no direito e vice-versa.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 buscou também restaurar o equilíbrio de forças entre Estado e cidadãos, abrindo-se ao desenvolvimento de políticas públicas voltadas para os direitos humanos, inclusive no que se refere à participação do país no sistema internacional (Bernardes; Ventura, 2012). No tocante aos direitos dos cidadãos, a CF/1988 ampliou a concepção de direitos fundamentais[2]. Contudo, a efetivação desses direitos constitucionalmente previstos não ocorreu de forma automática ou plenamente eficaz, os quais passaram a ser objeto de reivindicações sociais. Frente tal lacuna, o Poder Judiciário passou a ser visto, por diversos setores sociais, como um novo espaço público para interpretação de valores compartilhados pela comunidade (Maciel; Koerner, 2002). O acionamento do Poder Judiciário, por parte desses e de novos atores legitimados, o conduziu a uma atuação mais próxima da esfera política e, em alguns casos, da própria sociedade.

A extensa previsão de direitos fundamentais na Constituição Federal tornou atos comuns da vida social passíveis de respaldo constitucional. Tal fato possibilitou que os mais diversos tipos de litígios sociais fossem levados à apreciação do Poder Judiciário brasileiro, o que, de certa forma, compeliu juízes e tribunais a deixarem de atuar de forma estritamente técnica para também participarem, ainda que indiretamente, dos processos constitutivos de políticas públicas, paralelamente aos Poderes Executivo e o Legislativo. A CF/1988, no entanto, não produziu reflexos apenas em razão da extensão previsão de direitos, mas também pela modelagem institucional dada ao Supremo Tribunal Federal, ao que passamos a analisar na sequência.

2. Protagonismo via *design* institucional

O *design* institucional do STF, projetado pela Constituição Federal de 1988, multiplicou as funções exercidas pelo tribunal. De acordo com o texto constitucional, as atividades do STF abrangem desde o processamento e julgamento originário de relevantes demandas relacionadas ao cenário político nacional – ações de controle de constitucionalidade, infrações penais comuns dos mais altos representantes dos Poderes, litígios entre entes federados, processos de extradição, dentre outros – ao julgamento, em recursos ordinários ou extraordinários, de decisões envolvendo matérias constitucionais ou que foram proferidas pelos Tribunais Superiores e Estaduais em última ou única instância[3].

A literatura no tema consolidou entendimento de que o STF funciona em três frentes, como se fosse "um tribunal com três *personas*":

> Cada uma dessas três *personas* exibe perfil e comportamento próprios, padrões processuais distintos que se manifestam em diferenças de origem dos processos,

2 Ver arts. 5º ao 11, da Constituição Federal.

3 Ver art. 102, da Constituição Federal.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

> quantidade de andamentos até seu arquivamento, duração, classe processual, entre outros aspectos (Falcão; Cerdeira; Arguelhes, 2011, p. 13).

As três frentes de trabalho do STF compreendem sua atuação como: (i) tribunal constitucional, que julga, por meio da via de ações diretas, a constitucionalidade de leis e atos normativos federais e estaduais; (ii) foro especializado, responsável pelo julgamento de autoridades do alto escalão; e (iii) tribunal de apelação ou de última instância (Vieira, 2008).

A ampla gama de funções previstas para o STF, somada à ampliação do acesso direto ao Tribunal, gerou expectativas razoáveis de gradual intensificação e diversificação processuais ao longo do tempo. O I Relatório do Supremo em Números traz evidências de que essas expectativas se concretizaram. Entre 1988 e 2009, o STF foi acessado por meio de 52 tipos de processos diferentes (Falcão; Cerdeira; Arguelhes, 2011).

A proporção de demandas julgadas anualmente pelo STF diferencia o Supremo das Supremas Cortes e/ou constitucionais do mundo. Vieira (2008, p. 445) destaca que essa distinção é de escala e de natureza. De escala, haja vista a diversidade e a quantidade de temas apreciados como constitucionais no Brasil, sobretudo em função da constitucionalização abrangente da vida social. E de natureza, pois não há qualquer obstáculo para que o Supremo aprecie atos do poder constituinte reformador.

Todavia, uma das principais novidades constitucionais trazidas ao STF não diz respeito à sua tradicional atividade adjudicativa, mas ao acesso conferido ao tribunal. Antes da CF/1988, o acesso direto ao STF era limitado à figura do Procurador-Geral da República. Com o advento da carta constitucional, representantes de importantes segmentos sociais foram incluídos no rol de legitimados a acessar o tribunal, como, por exemplo, as confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional, os partidos políticos com representação do Congresso Nacional e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), além dos principais representantes dos Poderes Executivos e Legislativo em âmbito federal e estadual[4].

Em vista do exposto, nota-se que a Constituição de 1988 conferiu ao STF um *design* institucional que multiplicou sua atuação jurisdicional em três linhas diferentes, além de ter ampliado o acesso direto à Corte. Seguimos com a análise de como o STF passou a ser percebido como protagonista a partir da sua função de Tribunal constitucional.

3. Protagonismo via controle de constitucionalidade

O controle de constitucionalidade brasileiro acumula características ligadas a dois modelos diferentes: em certas ocasiões, o STF exerce o clássico papel de "Corte Suprema", como órgão de cúpula do Judiciário nacional que é responsável pela interpretação e aplicação da Constituição em última instância; já em outras circunstâncias, o Supremo atua como um "Tribunal constitucional", incumbido de

4 Ver art. 103, da Constituição Federal.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

julgar denúncias de inconstitucionalidade de leis e atos administrativos específicos (Arguelhes; Ribeiro, 2016).

A Carta de 1988 tornou o sistema de controle de constitucionalidade brasileiro híbrido, reunindo características de um típico Tribunal constitucional e de um tradicional Tribunal recursal de última instância. Na visão de Arguelhes e Ribeiro (2016), esse hibridismo proporcionou um extenso grau de abertura da jurisdição constitucional à sociedade, sobretudo pela extensa constitucionalização de temas sociais. Nesse contexto, o STF é provocado a decidir sobre relevantes assuntos de interesse público e, ao responder a essas provocações, o Tribunal, de certa forma, passa a ser percebido como influente no cenário nacional. Oliveira (2012, p. 89) assevera que, além de aumentar sua influência, o controle de constitucionalidade exercido pelo Tribunal facilita o "processo de transferência decisória dos Poderes Legislativo e Executivo para o Judiciário".

Como consequência da constitucionalização da vida e da expansão controle de constitucionalidade exercido pelo STF, o cálculo político e estratégico para a implementação de políticas públicas nacionais foi substancialmente impactado. Os poderes Legislativo e o Executivo, além da tradicional preocupação com os processos de negociação e implementação de projetos de leis e de políticas públicas, passaram a ser controlados no exercício de suas funções, haja vista a possibilidade de controle judicial (geralmente posterior) de seus atos. Assim, o Judiciário, e especialmente o STF, assume relevante posição de controle estratégico sobre os demais Poderes (Carvalho, 2004).

Além disso, a ampliação dos mecanismos de controle judicial de constitucionalidade sobre as omissões legislativas se tornou um dos eixos de atuação do STF mais próximo da dimensão política, uma vez que, nessa modalidade, o STF ultrapassa a clássica função de veto do Judiciário para com as atividades/ações do Legislativo e do Executivo (Arguelhes; Ribeiro, 2016). Dessa forma, a CF/1988 expandiu o escopo de atuação do sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, tanto quanto aos atores envolvidos nos processos; como quanto às ferramentas processuais disponíveis para a jurisdição constitucional, conferindo, assim, amplos poderes ao Judiciário, ao STF e à sociedade brasileira.

4. Protagonismo via garantias de autonomia

A construção de uma trajetória para o protagonismo atual do STF também perpassou pelas garantias estabelecidas perante os demais Poderes. A Constituição de 1988 conferiu garantias ao Judiciário de ordem institucional e funcional. As garantias funcionais dizem respeito à vitaliciedade de posse no cargo de magistrado, à inamovibilidade do local de prestação de serviço e à irredutibilidade de remuneração. As institucionais, por sua vez, tratam da autonomia administrativa e financeira do Judiciário, que foi posteriormente ampliada pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004, que instituiu o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão responsável pelo controle administrativo, financeiro e disciplinar dos magistrados e do Judiciário.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Essas proteções constitucionais ao Judiciário e seus magistrados impedem ou dificultam retaliações por parte de outros Poderes. Arguelhes e Ribeiro (2016) asseveram, contudo, que as proteções não são absolutas, pois é possível que os Poderes eleitos alterem a composição de uma Corte; modifiquem a competência de um tribunal para impedir que conflitos específicos venham a ser decididos por determinado tribunal; retaliem interpretações do tribunal constitucional por meio da edição de emendas constitucionais "superadoras" – ainda que essas estratégias sejam de substancial custo político (Arguelhes; Ribeiro, 2016).

Em que pese a essas possibilidades de retaliação, normalmente, preponderam as razões pelas quais os demais Poderes respeitam as decisões do Judiciário, dentre algumas delas, pode-se citar os fins políticos de garantir a confiança de investidores nos direitos de propriedade do país e no próprio Estado de Direito, bem como a ideia de que sejam asseguradas as regras do jogo político democrático, como os processos eleitorais e a alternância de poder (Oliveira, 2012).

A existência de um Judiciário dotado de garantias constitucionais e de certa autonomia em relação aos demais Poderes fortalece a autoridade dos tribunais. Assim, percebe-se que, a CF/1988 pavimentou certa autonomia ao Poder Judiciário a partir das garantias conferidas em relação aos demais Poderes, o que viabilizou atuações dotadas de gradual protagonismo por parte do STF.

5. Protagonismo via judicialização da política

Passamos agora a analisar o argumento de que a judicialização da política levou o STF a assumir uma posição de protagonismo na vida pública nacional. Ainda que existam várias formas para a sua manifestação, o fenômeno da judicialização da política é observado quando relevantes demandas políticas, sociais ou morais passam a ser decididas pelo Poder Judiciário em caráter final, gerando substancial deslocamento de poder do Legislativo e do Executivo para as instituições judiciárias.

Essa mudança drástica na forma de se pensar e praticar o direito, contudo, é observada em grande parte do mundo romano-germânico, uma vez que a estratégia político-institucional de instituir um tribunal defensor do diploma constitucional foi adotada em diversos países ocidentais de regimes políticos democráticos (Barroso, 2012; Carvalho, 2004).

Na visão de Carvalho (2004), seis condições contribuem para a judicialização da política e, consequentemente, para a expansão do poder judicial: (i) a adoção de um sistema político democrático; (ii) a separação dos poderes; (iii) a concessão e proteção de direitos políticos; (iv) o uso dos tribunais pelos grupos de interesse; (v) o uso dos tribunais pela oposição política ao governo; e (vi) a inefetividade das instituições majoritárias.

Gallo (2008), por seu turno, justifica o advento do fenômeno da judicialização da política por meio do impacto das atividades desempenhadas pelos tribunais sobre as ações políticas dos cidadãos. Além disso, acredita que a judicialização da política é

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

caracterizada pela crescente procura pelo Judiciário na solução de demandas e tensões sociais, como no caso de fixação de direitos de grupos minoritários, de implementação de políticas públicas de saúde, dentre outros temas que supostamente deveriam ser regulamentados e/ou solucionados pelos demais Poderes.

No entendimento de Barroso (2012), o fenômeno da judicialização da política decorre de causas de naturezas diversas, como a desilusão com a política tradicional majoritária, principalmente em virtude da crise de representatividade e funcionalidade nos parlamentos; o modelo de constitucionalização abrangente e analítico adotado; e o sistema de controle de constitucionalidade vigente.

O protagonismo do Judiciário e a judicialização da política promovem dois níveis de inserção do STF no arranjo institucional da democracia brasileira: (i) como parte do cenário institucional, atuando como fonte de estímulos e restrições entre os diversos atores políticos e sociais do processo político decisório; e (ii) como um legítimo ator participante do processo político. Os dois níveis, contudo, não são completamente autônomos um do outro. Da intersecção dos dois níveis, o STF atua tanto como parte das regras do jogo, ao articular os comportamentos dos atores participantes; quanto como um ator, inserido nas regras do jogo. O Tribunal, então, além de regular as relações da arena de decisão institucional, passa a também atuar dentro da própria arena (Arguelhes; Ribeiro, 2015).

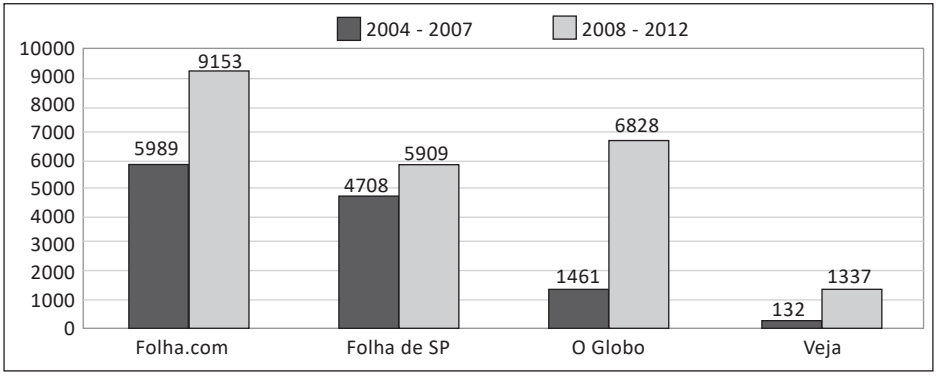
O Poder Judiciário assume, então, um papel duplo no cenário nacional: ao mesmo tempo em que se coloca como reconstrutor de direitos violados; busca suprir lacunas decorrentes da omissão dos demais poderes, como forma de efetivar os preceitos constitucionais abstratos. Tal fato revela que o Judiciário acabou se transformando em um ente ativo, capaz de concretizar direitos sociais e promover os direitos humanos, mediante a provocação estratégica de indivíduos e de atores da sociedade civil organizada (Vestena; Cunha; Noronha, 2011).

De outro lado, para Oliveira (2012), o protagonismo do Judiciário se torna perceptível a partir da extensa cobertura midiática de suas decisões, observando que o próprio STF buscou transformar sua imagem frente à opinião pública. Com base na análise do acervo de notícias dos jornais Estado de S. Paulo e Folha de São Paulo, publicadas entre os anos de 1979 e 1999, percebeu-se que a Corte deixou de ser conhecida como um órgão alheio à realidade e às necessidades do país e adquiriu a imagem de instituição de importância central para o desenvolvimento do país (Oliveira, 2004 *apud* Borges; Romanelli, 2016).

Na mesma linha, em estudo mais recente, Falcão e Oliveira (2013) examinaram o crescimento da presença do STF na mídia por meio das publicações em *websites* de três veículos de informação brasileiros (Folha, Veja e O Globo), além do jornal impresso Folha de São Paulo. Constataram que, em comparação entre os períodos de 2004-2007 e 2008-2011, houve um aumento de 89% no número total de notícias que fazem referência ao Supremo – o que demonstra a crescente e, cada vez mais, constante atenção dada pela mídia e pela sociedade às ações do STF. O gráfico, a seguir, apresenta os resultados dessa análise.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Gráfico 1 – Notícias sobre o STF



Fonte: Falcão e Oliveira (2013).

O fato de a Suprema Corte brasileira haver decidido, em última instância, a respeito de temas de substancial relevância política, social e moral justifica, em certa medida, o crescimento da atenção dada pela mídia ao Tribunal. Já foram julgados casos relacionados a pesquisas com células-tronco embrionárias (ADI 3510/DF), liberdade de expressão e racismo (HC 82424/RS – caso Ellwanger), interrupção da gestação de fetos anencefálicos (ADPF 54/DF), restrição ao uso de algemas (HC 91952/SP e Súmula vinculante nº 11), entre outros que tiveram relevante impacto na mídia e na sociedade. Diante disso, pode-se afirmar que o protagonismo do STF decorre também do fato de que, cabe apenas ao Supremo dar entendimento final em caso de divergência. Vieira (2008) apresenta o termo "supremocracia" para descrever a autoridade máxima do STF perante as outras instâncias judiciais do país, bem como a expansão de autoridade do STF com relação aos demais Poderes. Destaca, ainda, que:

> a ampliação dos instrumentos ofertados para a jurisdição constitucional tem levado o Supremo não apenas a exercer uma espécie de poder moderador, mas também de responsável por emitir última palavra sobre inúmeras questões de natureza substantiva, ora validando e legitimando uma decisão dos órgãos representativos, outras vezes substituindo as escolhas majoritárias (Vieira, 2008, p. 445).

Outros ponderam que o mero reconhecimento do fenômeno da judicialização da política não importa, necessariamente, na desmoralização político-institucional do Judiciário, assim como

> o fato de a última palavra acerca da interpretação da Constituição ser do Judiciário não o transforma no único – nem no principal – foro de debate e de reconhecimento da vontade constitucional a cada tempo. A jurisdição constitucional não deve suprimir nem oprimir a voz das ruas, o movimento social, os canais de expressão da sociedade. Nunca é demais lembrar que o poder emana do povo, não dos juízes (Barroso, 2012, p. 16).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Assim, independentemente das causas e argumentos levantados a respeito do protagonismo judicial atual na vida pública do país, o que se observam, a partir do prisma da judicialização da política, são evidências de que o sistema jurídico absorve as influências do ambiente político e as processa internamente, como forma de se rearticular e reagir às demandas e expectativas sociais de seu tempo.

Considerações finais

A trajetória do STF de rumo ao protagonismo transcorre entre os marcos democráticos, desde o projeto constitucional até a realização dos direitos e garantias fundamentais assegurados neste documento fundante. Foram identificadas cinco vias pelas quais o STF pavimentou protagonismo na vida pública do país: a constitucionalização da vida, o *design* institucional, o controle de constitucionalidade, as garantias de autonomia e a judicialização da política.

Enquanto alguns argumentam que a expansão quantitativa das atividades do Poder Judiciário o conduziu ao centro da vida política do país; outros ponderam que a transformação qualitativa das atividades do Poder Judiciário foi vetor responsável por tal protagonismo. A dimensão quantitativa de processos julgados pelo Supremo nos últimos anos pode ser entendida como resultado direito do extenso rol de competências conferido ao Tribunal pela CF/1988, pelas garantias institucionais e estruturais conferidas ao Poder Judiciário e seus magistrados, bem como pela autonomia em relação aos demais Poderes da República. No que se refere à dimensão qualitativa, o deslocamento dos debates e definições relevantes para a sociedade desde os centros tradicionais da política para os tribunais nacionais, sobretudo para o STF, possibilitaram aos magistrados desempenhar um papel cada vez mais próximo do campo da política.

Argumentamos que o protagonismo do STF não se deve apenas às mudanças trazidas pela CF/1988, mas, sobretudo, pelas ações e reações da sociedade civil organizada, que estrategicamente impuseram ações e expectativas sociais ao tribunal. Nesse sentido, o artigo organizou, de forma ampla, os alicerces fundamentais para compreender como a influência do STF foi construída no campo doméstico. Essa sistematização constitui etapa preliminar para avançar, mais à frente, agendas de pesquisa que exploram como a Suprema Corte brasileira têm buscado se estabelecer nas conexões judiciais globais, bem como compreender as possibilidades de influência do Tribunal na política internacional.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

REFERÊNCIAS

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Criatura e/ou Criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988. **Revista Direito GV**, FapUNIFESP, [*s.l.*], v. 12, n. 2, p. 405-440, ago. 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2317-6172201617

BARROSO, Luís Roberto. **Constituição, Democracia e Supremacia Judicial**: Direito e política no Brasil contemporâneo. 2012. Disponível em: http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2017/09/constituicao_democracia_e_supremacia_judicial.pdf. Acesso em: 2 abr. 2017. Disponível em: https://doi.org/10.12957/rfd.2012.1794.

BARROSO, Luís Roberto. **Vinte Anos da Constituição Federal Brasileira de 1988**: O Estado a que chegamos. 2008. Disponível em: http://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20081127-03.pdf. Acesso em: 9 jun. 2018.

BERNARDES, Edilene Mendonça; VENTURA, Carla Aparecida Arena. Direitos Humanos no Brasil: uma análise da demanda brasileira junto à Comissão e à Corte Interamericana de Direitos Humanos no período de 2003 a 2010. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 65-90, 2012. Disponível em: http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=229&sid=22. Acesso em: 15 fev. 2018.

BORGES, Daniel Damásio. Sobre o Controle Jurisdicional da Política Externa: Notas acerca do Caso Battisti no STF. **Revista Direito GV,** São Paulo, v. 10, n. 1, p. 221-244, jan./jun. 2014. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1808-24322014000100009.

BORGES, Fernanda da Silva; ROMANELLI, Sandro Ballande. Supremo espetáculo: Aproximações sobre as imagens públicas do STF. **Mediações – Revista de Ciências Sociais**, [*S. l.*], v. 21, n. 1, p. 199-235, 19 ago. 2016. Universidade Estadual de Londrina. Disponível em: https://doi.org/10.5433/2176-6665.2016v21n1p199.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Movimento Processual a partir de 1940**. 2019. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=movimentoProcessual. Acesso em: 7 abr. 2019.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em Busca da Judicialização da Política no Brasil: Apontamentos para uma nova abordagem. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 1, n. 23, p. 115-126, nov. 2004. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-44782004000200011.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. **Latinobarómetro 2018**: Confianza en el Poder Judicial. 2018. Disponível em: http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp. Acesso em: 10 maio 2020.

FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. **I Relatório Supremo em Números**: O Múltiplo Supremo. [*s.l.*]: FGV Direito Rio, 2011.

GALLO, Carlos Artur. Algumas considerações sobre a judicialização da política na América Latina. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, [*s.l.*], v. 1, n. 2, p. 1-11, dez. 2009.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da Judicialização da Políticas: Duas Análises. **Lua Nova,** [*s.l.*], v. 1, n. 57, p. 1 13-134, jan. 2002. https://doi.org/10.1590/S0102-64452002000200006

NEVES, Felipe A.; RAMANZINI, Isabela G. G. Supremo Tribunal Federal: do Projeto Constitucional ao Protagonismo na Vida Pública. **Revista de Estudos Jurídicos**, v. 1 5, n. 2, 11-26.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Supremo Relator: Processo decisório e mudanças na composição do STF nos governos FHC e Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [*s.l.*], v. 27, n. 80, p. 89-115, out. 2012. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-69092012000300006.

SALIM, Jacqueline Malta; SILVA, Juvêncio Borges. Relação entre direito e política sob a perspectiva de Niklas Luhmann: parâmetros para atuação política do Judiciário. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, [*S. l.*], UNISINOS – Universidade do Vale do Rio Dos Sinos, v. 8, n. 1, p. 94-107, 15 abr. 2016. Disponível em: http://doi.org/10.4013/rechtd.2016.81.10.

VERISSIMO, Marcos Paulo. Constituição de 1988, vinte anos depois: Suprema Corte e ativismo judicial "à brasileira". **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 407-440, jul./dez. 2008. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1808-24322008000200004.

VESTENA, Carolina Alves; CUNHA, José Ricardo; NORONHA, Rodolfo. Judicialização da política e Sistema Interamericano de Direitos Humanos: uma investigação empírica da atuação das organizações da sociedade civil. **Revista Direito e Práxis**, Universidade de Estado do Rio de Janeiro, [*S. l.*], v. 2, n. 2, p. 181-212, 28 set. 2011. Disponível em: http://dx.doi.org/10.12957/dep.2011.2081.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 441-464, jul./dez. 2008. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1808-24322008000200005.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

CAPÍTULO 4

A CÁTEDRA SÉRGIO VIEIRA DE MELLO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA NA *ADVOCACY* PARA POLÍTICAS PÚBLICAS PARA IMIGRANTES E REFUGIADOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Marrielle Maia Alves Ferreira
Joana D'arc Moreira
Luara Dias dos Santos

A migração internacional é um fenômeno que perpassa toda a história humana, mas que tem crescido nos últimos anos. Ele é plural, não apenas em relação às pessoas que migram, mas também em relação às motivações que as levam a migrar. Em geral, um migrante é visto como alguém que escolhe se deslocar em busca de melhores condições de vida, entretanto, nesse conceito guarda-chuva, há um grupo específico de migrantes que experienciam esse processo forçadamente.

Assim, o conceito de migração forçada indica que os fatores estruturais da ordem social, política e econômica são basilares na decisão de migrar, uma vez que são as ameaças, violência e perseguição que forçam o indivíduo a se deslocar. Apesar de ser considerado um direito humano afirmado na Declaração Universal de Direitos Humanos, a migração é abordada na política de muitos Estados como um problema de segurança nacional. Migrantes não são tratados como portadores de direitos, o que dificulta a criação de políticas públicas inclusivas, uma vez que o silenciamento impede o conhecimento aprofundado das vulnerabilidades e necessidades específicas dessa população (Iannuzzi; Azevedo, 2023).

Em âmbito global, destaca-se a existência de normativas internacionais com vistas a garantir o direito de migrar e o direito dos migrantes, mas para que elas sejam efetivas é necessário que os Estados internalizem as normas do direito internacional em suas legislações internas e estabeleçam mecanismos de acolhimento para uma verdadeira integração local.

O Brasil, na atualidade, possui uma das normativas mais avançadas no que se refere a direito de migrantes internacionais, especialmente aqueles migrantes forçados como é o caso de refugiados[1]. A Lei de Migração de 2017 é considerada uma

1 Já em 1997, a Lei do Refúgio incorporou uma definição ampliada de refugiado reconhecida na Declaração de Cartagena. Em seu artigo 1º, a Lei 9.474/97 define refugiado como todo indivíduo que: I – devido a

das mais inclusivas do mundo, uma vez que não criminaliza a migração e equipara nacionais e não nacionais no acesso a direitos e serviços. Com exceção de alguns direitos políticos, os migrantes internacionais e refugiados são titulares dos direitos à educação, saúde, assistência social, trabalho, previdência, moradia, e outras garantias fundamentais reconhecidas pela Constituição de 1988 (Brasil, 2017).

A mesma Lei, em seu artigo 120, previu a criação de uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia com a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os estados, o Distrito Federal e os municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas. Importante comentar que o artigo 120 parte do reconhecimento de que para a fruição dos direitos de migrantes internacionais e refugiados no Brasil é necessário que as especificidades dessa população sejam consideradas em políticas públicas de acolhimento e integração local (Brasil, 2017).

No entanto, essa previsão ainda não foi realizada pelo governo federal. Vale esclarecer que mesmo antes da aprovação da Lei de 2017, localidades que receberam migrantes em situação de vulnerabilidade passaram a enfrentar problemas no atendimento das especificidades dessas populações. Ainda na vigência do Estatuto do Estrangeiro (1980), que adotava uma abordagem securitizada para as migrações internacionais e limitava o acesso a direitos para migrantes indocumentados, os equipamentos públicos, ao receberem demandas de migrantes internacionais, não sabiam o que fazer ou ficavam engessados com a falta de formação, orientação, suporte e/ou orçamento, ou seja, meios para assegurar os direitos destinados àquele público-alvo.

Foi nesse contexto que surgiram algumas experiências municipais e estaduais de políticas públicas. As pesquisas realizadas no âmbito da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Federal de Uberlândia (CSVM-UFU) permitiram identificar a primeira experiência, na cidade de São Paulo, que hoje conta com uma lei voltada especificamente ao acolhimento desta população, um Conselho que contempla a participação de migrantes internacionais no espaço de deliberação e um conjunto de boas práticas. O exemplo de São Paulo foi seguido por algumas outras cidades, mas não de forma eficiente, visto que, atualmente apenas 21 dos 5.569 municípios brasileiros possuem políticas públicas para o acolhimento de migrantes internacionais. Nessa esteira, alguns estados da Federação também estabeleceram suas políticas em um total de 11 das 27 unidades (Silva, 2023). Esse comparativo nos mostra a relevância de políticas e normativas mais eficientes e inclusivas em todas as esferas nacionais, especialmente nos municípios.

Em boa medida, o desenvolvimento dessas políticas é também reflexo de pressões da sociedade civil organizada com histórico de atuação no acolhimento de

fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II – não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III – devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

migrantes internacionais e de organizações internacionais que também atuam sobre o tema. Outro ator chave desse processo são as Universidades que além do ensino, da pesquisa e da extensão, tem atuado no *advocacy*, ou seja, na criação e implementação de políticas públicas.

Este artigo tem como objetivo discutir a experiência da CSVM-UFU na articulação da elaboração da política pública dirigida aos migrantes internacionais, refugiados e apátridas do Estado de Minas Gerais. Também discute o retrocesso da não institucionalização da política após sua conclusão, reflexo de uma sociedade dividida quando se trata da afirmação de direitos dos migrantes internacionais.

1. O acolhimento local de migrantes internacionais: especificidades da população

A migração é parte das relações humanas. Ao gerar um encontro com a diferença, a mobilidade humana produz experiências diversas nos indivíduos, nas relações e nas sociedades envolvidas (Paiva; Dias; Moulin, 2018). Entendido como um direito humano, o fenômeno migratório é diferente para cada indivíduo, especialmente quando levamos em consideração a existência de especificidades que podem facilitar ou dificultar a mobilidade. No entanto, é consenso que as especificidades associadas a migração forçada, ou seja, o envolvimento de elementos ligados à violência, à perseguição e à violações sérias de direitos humanos (Macadam, 2007; Jubilut; Apolinário, 2010), geraram a criação de instrumentos, normas e práticas voltadas a discutir meios para entender, mitigar e solucionar os problemas ligados ao tema.

Contudo, é importante entender que existem limitações no que tange o entendimento de direitos de migrantes no nível internacional. Enquanto o regime dos refugiados está bem estabelecido e tem regras e normativas sobre o tratamento desses indivíduos, a falta de consenso internacional sobre normas específicas dos direitos dos outros migrantes internacionais demonstra parte das dificuldades presentes no tratamento dos Estados sobre os direitos desses indivíduos em seus territórios (ONU, 2018). Em outras palavras, os ordenamentos internos causam restrições a mobilidades dos migrantes, seja por barreiras físicas ou legais.

Os desafios para alcançar consenso afetam, em alguma medida, o processo de acolhimento local desses migrantes depois do deslocamento. De modo geral, esse processo de acolhimento, especialmente de deslocados forçados, envolve a necessidade de se pensar mecanismos de integração social que permitam uma solução permanente aos problemas enfrentados por ser migrantes.

Diante disso, muitos pesquisadores da área de migração forçada têm reafirmado a necessidade de avançar nas discussões sobre integração local, especialmente no que tange às experiências de países do Sul. De modo geral, esse modelo de integração deve ser entendido e pensado como intersubjetivo, isto é, um processo que envolve as experiências pessoais dos indivíduos e das comunidades de acolhimento. Isto posto, não é possível pensar a integração sem entender a necessidade de adaptação de todos os envolvidos (Moreira, 2015).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Isso quer dizer que esse processo depende da aceitação, respeito e adaptação em diversos aspectos, entre eles sociais, culturais, linguísticos, religiosos e físicos. Logo, a necessidade de comunicação é ponto central, uma vez que a construção de relações depende majoritariamente desse ponto de contato. Além disso, o acesso a serviços públicos, mercados, trabalhos, moradia e direitos, bem como garantias de que esses indivíduos não vão sofrer discriminação também são meios de medir o nível de integração. Importante notar que a integração pode não acontecer de forma efetiva e plena, uma vez que, por exemplo, integração econômica efetiva, não garante, necessariamente, acesso a outras áreas (Moreira, 2015).

No caso do Brasil, o processo de acolhimento é iniciado a partir da chegada e solicitação de refúgio, e está diretamente associado a uma visão inclusiva e avançada, que entende os migrantes internacionais como indivíduos portadores de direito. Para além de documentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que defende essa igualdade de direitos, a própria Constituição de 1988 reafirma que:

> Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (Brasil, 1988).

Isto é, assim como os brasileiros, os migrantes internacionais têm direito ao acesso a todos os serviços públicos necessários para a garantia de desenvolvimento como pessoa de forma segura e plena. No entanto, ao discutir integração local de modo específico, a legislação brasileira se focou nos aspectos de proteção jurídica e de acesso à educação, uma vez que "apenas dispositivos sobre documentação, facilitação do reconhecimento de diplomas e certificados para ingresso em instituições acadêmicas" (Moreira, 2015). Diante disso, nota-se que a falta de políticas públicas afeta diretamente o acesso a um acolhimento local eficiente que, consequentemente, se torna responsabilidade majoritária de outros atores, dentro da sociedade civil.

Isto posto, as dificuldades enfrentadas no processo de integração variam de acordo a experiência individual de cada migrante, bem como pode variar dependendo da sociedade de acolhimento. No entanto, destaca-se que os problemas enfrentados pelas barreiras linguísticas e de comunicação são muito importantes, visto que afetam, em alguma medida, todas as outras áreas. Assim, nota-se, a partir de entrevistas com migrantes internacionais, que com exceção de indivíduos de países lusófonos, todos os migrantes recebidos no país enfrentam dificuldades com a comunicação.

Essa constatação é corroborada por dois trabalhos desenvolvidos no âmbito da CSVM-UFU: No primeiro, Moreira (2023) entrevistou mulheres refugiadas e beneficiárias de vistos humanitárias na cidade de Uberlândia-MG; No segundo, Dias (2023) buscou conhecer a experiência de educadores no acolhimento de crianças da etnia Warao na educação básica na mesma cidade. O trecho abaixo ilustra como as dificuldades de integração local pode ser aumentada quando políticas públicas locais e o poder público não levam em consideração a importância do ensino do português como língua de acolhimento para esse público vulnerável:

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

> Uma das dificuldades que eu tive no começo foi com o idioma, eu procurei muito aulas de português, muito mesmo. Liguei para centros de estudos que ensinam espanhol e eu perguntava: gente, como ensinam espanhol e não tem o reverso, neh? Português para estrangeiros. E uma moça que se ofereceu estava cobrando muito caro para dar aulas. Eu acho que essa é a dificuldade mais grande que tem qualquer estrangeiro aqui é o idioma, porque é difícil para tudo. Talvez o fato dos estrangeiros não poderem exercer suas profissões por causa de toda essa burocracia com relação a validação de diplomas (Moreira, 2023, p. 26).

Além disso, os problemas de comunicação afetam outros elementos do acolhimento, especificamente por serem um desafio no acesso de serviços públicos. O relato abaixo, de uma mulher haitiana, demonstra que mesmo estando no país a alguns anos, ainda não foi capaz de aprender a língua de forma a conseguir o suporte necessário em questões de saúde de sua família.

> Eu vim grávida sozinha, meu marido estava no Haiti porque não conseguiu vir, todo mundo me acolheu de braços abertos. Consegui fazer meus documentos e o meu filho nasceu, foi tudo bem. Mas quando ele fez 3 anos, ele estava estudando perto de casa e mandaram ele para uma outra escola, e depois de um tempo o diretor da escola me ligou e disse que ele não estava bem. Eu levei ele para o hospital, o médico nem tocou nele, só viu ele e me deu um papel para ir em outro hospital. Fui com outra haitiana que falava português melhor do que eu, ela disse que no papel pedia pra eu ir em um hospital que trata crianças especiais, crianças com deficiências. E eu me assustei, o médico só tinha olhado pra ele. Ai essa minha conhecida disse que do jeito que meu filho estava, dava pra ver só olhando pra ele que ele não tava bem. Até hoje não me falaram o que ele tem, só dão mais remédios. Meu marido chegou 2 anos depois e ele já estava tomando remédios. Ele fez outros exames, acabou de fazer 8 anos e até agora não sei o que meu filho tem, mas ele continua tomando 5 medicamentos para crianças mais velhas do que ele é (Moreira, 2023, p. 25).

Ademais, a dificuldade de comunicação afeta outras áreas, especialmente quando associada a diferenças culturais. A entrevista de uma professora da rede de ensino pública de Uberlândia – MG descreve como a falta de informações e de comunicação dificulta o processo de acolhimento local, ao mesmo tempo, que demonstra a necessidade de suporte para que os serviços públicos consigam atender as pessoas de modo eficaz.

> A dificuldade de inclusão é muito grande, o fato da gente não falar a língua deles já é um problema, e os costumes são outros e aí o problema se torna maior. Porque, muitas vezes quando a pessoa não fala a língua, mas tem mais ou menos os mesmos costumes, você consegue se comunicar, às vezes por gesto, mas no caso deles é muito complicado. Por exemplo, logo quando eles chegaram na escola, eles não lanchavam, e a gente não conseguia entender o motivo. Mas aí uma outra professora que mora próximo a casa deles descobriu que eles eram Warao e pesquisou e entendeu um pouco sobre a cultura deles e a alimentação que é um

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

> pouco diferente da nossa, mas é muito difícil lidar, principalmente porque a escola não tem recurso para resolver esses problemas (Dias, 2023, p. 27).

De fato, as problemáticas associadas ao acolhimento local envolvem a necessidade de apoio do poder público no que tange a oferta das ferramentas necessárias para os profissionais que atuam na linha de frente dos serviços. Apesar de entender a necessidade de garantia de direitos, os profissionais que lidam diretamente com os migrantes, não apenas refugiados, reafirmam que a falta de conhecimento específico afeta, diretamente, o processo de integração no ambiente escolar, o que pode ser ilustrado na entrevista abaixo:

> Eu penso que hoje, com a demanda que existe na cidade de Uberlândia, [...] se a prefeitura de Uberlândia, em termos de educação, fizesse algum suporte para inserir esses alunos, um trabalho especializado, porque eles são muitos, quase todas as escolas têm algum aluno refugiado hoje. Eu penso que seria mais fácil de lidar. Porque até para nós profissionais, ninguém foi preparado para receber esses refugiados, não vemos isso na graduação e não existe uma especialização voltada para isso (Dias, 2023, p. 24).

Este relato reafirma a falta de preparação, no caso de profissionais da educação do município de Uberlândia – MG, para lidar com as necessidades e vulnerabilidades de um grupo dos quais eles não têm conhecimento ou acesso às ferramentas necessárias. De modo geral, podemos inferir que essas dificuldades são sentidas por todos os profissionais que atuam diretamente em serviços de educação, saúde, assistência social e outros. Diante disso, reafirma-se a necessidade da criação de políticas públicas inclusivas e eficientes, uma vez que a integração local é entendida como uma solução de longo prazo às necessidades dos migrantes internacionais recebidos no Brasil.

2. O projeto Cátedra Sérgio Vieira de Mello e o papel da Universidade na *advocacy* de políticas de acolhimento

O projeto Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM) criado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) reconhece que as Instituições de Ensino Superior são atores fundamentais no apoio ao acolhimento de migrantes internacionais e refugiados a partir dos pilares do ensino, da pesquisa, da extensão e da *advocacy*. Estabelecido em 2003, o programa era voltado ao fortalecimento e difusão do conhecimento da comunidade acadêmica sobre direito internacional dos refugiados, dos direitos humanos e direito humanitário a partir de disciplinas presentes nas IES. Nos anos de atuação do programa ocorreram ampliações no escopo de atuação e a muitos anos as CSVM são entendidas como importantes atores na promoção de pesquisa, ensino e extensão para pessoas refugiadas. Em outras palavras, o engajamento dessas Cátedras é multifacetado e inclusivo (CSVM, 2021).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Assim, infere-se que, no caso do Brasil, essa importância está diretamente relacionada ao aumento do engajamento das instituições de ensino superior nacionais em diferentes âmbitos, principalmente na ampliação do conhecimento especializado sobre a questão migratória no país e na melhoria no processo de acolhida. Em outras palavras, as Cátedras Sérgio Vieira de Mello atuam de forma a garantir que pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio tenham acesso a direitos e serviços públicos no Brasil (CSVM, 2021).

No campo do ensino e da pesquisa, as Cátedras têm sido fundamentais para a difusão do conhecimento sobre os direitos dos migrantes internacionais e refugiados. Na extensão universitária, muitas práticas são consideradas inovadoras. Os principais serviços são de assessoria jurídica, ensino do português como língua de acolhimento[2], atendimentos médicos, apoio psicossocial e psicológico, auxílio para a inserção no mercado laboral, cursos de capacitação, integração cultural, entre outros projetos, todos fundamentais no processo de integração local dos refugiados recebidos (Egas, 2020).

Ademais, algumas IES também tiveram importante atuação dentro do campo da *advocacy*, apoiando o Estado brasileiro no acolhimento desses migrantes, especialmente a partir da mobilização para a criação de políticas e organizações públicas voltadas ao acolhimento e integração local de migrantes internacionais. Também na efetiva participação que contempla o monitoramento e supervisão de políticas orientadas por Comitês Municipais e Estaduais e outras instituições públicas. Importante notar que o impacto das perspectivas dessas instituições no que tange a construção de políticas para refugiados não alcançou apenas o nível nacional, mas também o cenário regional e local[3] (Moreira, 2015).

Sobre isso, merece mencionar que, no ano de 2021, a rede das Cátedras Sérgio Vieira de Mello produziu um documento técnico com diretrizes pensadas para a criação e implementação de políticas públicas voltadas ao acolhimento local de deslocados forçados, em todos os âmbitos, federal, regional e local. Esse material reafirma o compromisso das IES e das Cátedras com a *advocacy* e a importância da atuação dessas instituições na construção de políticas eficientes e inclusivas. Entre os pontos centrais, o documento salienta a necessidade de pensar nas vulnerabilidades de cada um dos migrantes, principalmente a partir de uma escuta ativa do que o grupo entende como necessidade. Ainda, destaca a importância de parcerias entre diferentes atores, a fim de garantir a eficiência dessas políticas, sendo eles principalmente da sociedade civil, poder público, universidades e empresas (CSVM, 2021).

2 O Português como Língua de Acolhimento (PLAC) possui uma metodologia diferenciada que considera as necessidades de comunicação como mecanismo de integração local.

3 Vale comentar que o reconhecimento do trabalho de *advocacy* das Cátedras por parte do principal órgão nacional que tem como objetivo traçar as políticas dirigidas ao refúgio no Brasil – o Conselho Nacional dos Refugiados (CONARE) – pode ser constatado na inclusão das unidades da rede na formulação do Plano Nacional na II Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia no ano de 2024.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

3. A atuação da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFU na promoção da *advocacy* no estado de Minas Gerais

O governo do estado de Minas Gerais é uma das instâncias de de poder do Brasil que criou um Comitê como uma arena colegiada responsável por discussões e aconselhamento do Executivo Estadual na elaboração e encaminhamento de propostas com vistas a aprimorar políticas voltadas ao atendimento de migrantes, refugiados e apátridas, bem como de vítimas de trabalho escravo e tráfico de pessoas. Esse espaço é o Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, ao Enfrentamento do Tráfico de Pessoas e à Erradicação do Trabalho Escravo de Minas Gerais (COMITRATE), criado pelo Decreto Estadual 46.849/2015.

O aumento do ingresso de migrantes internacionais no Brasil, especialmente a partir dos anos 2010, é um dos resultados de crises internacionais, a exemplo das crises políticas e sociais na Síria, Venezuela, Haiti, Afeganistão e outros países do Sul Global. Associado a esse crescimento acelerado de migrantes no território nacional, o contexto da pandemia de Covid-19 escancarou os problemas do acolhimento de migrantes internacionais no Brasil. Em Minas Gerais, o processo de deslocamento desse grupo dentro do território é feito de forma parcialmente ordenada, a partir das políticas de interiorização do governo brasileiro[4], mas também desordenada, e essa conjuntura criou novas demandas para os diferentes equipamentos públicos.

Esse foi o contexto da criação da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Federal de Uberlândia (CSVM-UFU) em outubro de 2020. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), preocupado com o aumento de venezuelanos da etnia Warao em situação de rua na região do Triângulo Mineiro, articulou atores locais para alcançar soluções de acolhimento. Essa medida acabou por incentivar a parceria com a Universidade Federal de Uberlândia e a organização de uma rede interinstitucional sediada no Núcleo de Pesquisas e Estudos em Direitos Humanos do Instituto de Economia e Relações Internacionais e formada por projetos e ações de várias outras unidades acadêmicas como o Instituto de Letras e Linguística, o Instituto de Geografia e a Faculdade de Direito (CSVM-UFU, 2022).

Já no início de suas atividades a CSVM-UFU buscou integrar a Comissão de Imigração do COMITRATE e acompanhar as primeiras articulações para a elaboração do 1º Plano Estadual de Políticas Públicas para Migrantes, Refugiados, Apátridas e Retornados de Minas Gerais. De acordo com a Comissão Organizadora do plano:

> Pretende-se, que o 1º Plano Estadual seja um documento orientador de políticas públicas que reflita e efetivamente acolha a demanda de pessoas refugiadas,

4 A Operação Acolhida é uma estratégia de interiorização estabelecida em 2018, considerada uma oportunidade para que venezuelanos sejam realocados de forma voluntária e gratuita a estados brasileiros que possuem mais opções de integração socioeconômica (ACNUR, 2024). A Operação Acolhida integra dezenas de organizações da sociedade civil e agências da ONU, entre as quais a ACNUR, a ONU Mulheres e o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), e permitiu, entre abril de 2018 e setembro de 2021, a realocação voluntária de mais de 60,7 mil venezuelanos residentes em abrigos temporários em Roraima, para mais de 730 cidades brasileiras (ACNUR; ONU Mulheres; UNFPA, 2021).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

> migrantes, apátridas e retornadas. Objetiva-se, ainda, que promova a sua inserção e integração à sociedade dos respectivos territórios (regiões ou municípios) em que se encontram, e incorpore as boas práticas e a expertise de atores da sociedade civil e do poder público já engajados no acolhimento e na integração desse público (Sedese, 2021, p. 2).

A mobilização ocorreu com forte atuação da Organização Internacional das Migrações, do ACNUR, de organizações da sociedade civil de defesa dos direitos dos refugiados e migrantes internacionais vulneráveis e também das Cátedras Sérgio Vieira de Mello da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e das recém criadas no âmbito da Universidade Federal de Minas Gerais e da Universidade Federal de Uberlândia[5].

A etapa preparatória do Plano Estadual consistiu na elaboração dos documentos orientadores que definiram a construção de espaços de ampla participação social com a elaboração e revisão de propostas, para que o lançamento público ao final do processo, que inicialmente aconteceria em junho de 2022. Isto posto, uma das etapas centrais de formulação do Plano foram as Conferências Livres, que tiveram como objetivo central ouvir as vozes dos migrantes internacionais residentes no estado (Sedese, 2023).

Essa participação foi viabilizada por uma metodologia que permitiu que instituições, entidades, grupos do poder público e sociedade civil organizassem encontros para a elaboração de propostas para os eixos pré-definidos[6] e orientadas pelos princípios da "universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos", assim como pela "promoção dos direitos de refugiados, migrantes, apátridas e retornados; prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; e pela construção participativa das políticas públicas na gestão democrática do Estado brasileiro" (Sedese, 2021, p. 2).

De caráter consultivo, as Conferências Livres puderam reunir interessados em contribuir com a formulação das políticas em encontros presenciais. Importante destacar que esses encontros possuíam diversos requisitos para garantir a validade e legitimidade das propostas, um dos requisitos mais importantes foi a garantia de que pelo menos um quarto dos participantes fossem migrantes internacionais e/ou pessoas retornadas. Além disso, foi permitida a elaboração de 5 propostas para cada eixo e os

5 As principais organizações da sociedade civil foram o Coletivo de Mulheres Cio da Terra, o Instituto das Irmãs Oblatas do Santíssimo Redentor, Refúgio 343, Serviço Jesuíta de Migrantes e Refugiados. Os principais órgãos do governo: Secretaria de Estado da Educação, Subsecretaria de Assistência Social da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Subsecretaria de Direitos Humanos da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Subsecretaria de Trabalho e Emprego da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social.

6 Eixos da assistência social e combate às vulnerabilidades sócioeconômicas, da segurança alimetar e nutricional, do acesso à moradia digna, do acesso à educação, do acesso à cultura, esporte e lazer na perspectiva da interculturalidade, do acesso à saúde pública integral, da inserção sócio-econômica, trabalho, empreendedorismo, geração de renda, daproteção dos direitos humanos e combate ao preconceito e à discriminação, da governança migratória, gestão participativa, protagonismo social da população de refugiados, migrantes, apátridas e retornados.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

resultados constituíram insumos para a escrita do Plano Estadual. Esse material pode ser entendido como uma resposta programática com objetivos, metas e indicadores que possam orientar a execução, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas.

A CSVM-UFU promoveu a realização de quatro Conferências Livres: (a) com público de interesse da Universidade Federal de Uberlândia: (b) com público de interesse de duas organizações não governamentais que atuam no acolhimento de migrantes internacionais na cidade de Uberlândia; (c) com público de interesse do Núcleo de Extensão Negritude e Indigenato da Universidade Federal de Uberlândia e (d) com público de interesse das Cátedras mineiras (CSVM-UFU, 2022).

As Conferências Livres promovidas pela CSVM-UFU oportunizaram o diálogo com os migrantes e, consequentemente, o conhecimento de vivências, experiências, trajetórias e demandas específicas dessa população. Importante notar que a falta de direitos políticos afeta, diretamente, o contato que essas pessoas têm com a formação de políticas públicas. A partir disso, existem dificuldades para a criação de políticas que lidem, de fato, com as necessidades e vulnerabilidades desses migrantes. Assim, a expectativa de maior participação não apenas na formulação, mas em todo o processo de execução das políticas representou uma grande possibilidade de avanço na garantia de acesso a direitos e serviços públicos. Das contribuições, pode-se inferir que o envolvimento dos estados e municípios na garantia de que os direitos reconhecidos aos migrantes e refugiados é essencial para que eles de fato alcancem fruição.

As participações corroboram a percepção de que as especificidades dos migrantes internacionais, refugiados e apátridas precisam ser consideradas na elaboração e execução de políticas. Também que os desafios de integração local são endereçados às esferas locais, mais próximas da realidade dessas populações. Os problemas concretos vivenciados nas cidades demandam ações promovidas pelos estados e municípios para garantir o acesso a direitos e serviços nas áreas da assistência social, saúde, educação, desenvolvimento econômico, entre outros.

Os desafios e as evidências identificados pelas Conferências Livres deixaram clara a necessidade de garantia de acesso aos serviços, principalmente a partir da adoção de mediação intercultural. Não é possível um atendimento de saúde ou assistência social de qualidade, assim como o acesso à educação sem considerar que a inclusão passa pelo acolhimento linguístico, mas também pela adoção de metodologias de atendimento e prestação de serviços que respeitem as especificidades de etnia, raça, cor, nacionalidade, gênero, religião, idade, entre outras. Além disso, nota-se que uma verdadeira integração local supõe o reconhecimento acadêmico e o exercício profissional, de modo a garantir uma integração econômica eficiente, mas que também tem relação com a dignidade da pessoa e sua capacidade de exercer sua profissão de formação. No entanto, esse contato também demonstrou que, para alcançar políticas eficazes, é necessário articular políticas locais, regionais e nacionais, de modo a fortalecer a rede de acolhimento existente no país. Em outras palavras, para garantir o acesso de refugiados e migrantes beneficiários de acolhimento humanitário em políticas afirmativas em Instituições de Ensino Superior, é necessário, antes, facilitar o reconhecimento dos certificados de ensino médio que, atualmente, são de responsabilidade das Secretarias Estaduais de Educação.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Apesar do governo do estado de Minas Gerais não ter realizado o lançamento do Plano Estadual conforme o previsto no cronograma dos trabalhos e do COMITRATE, e também não ter realizado reuniões desde 2022, as Cátedras Sérgio Vieira de Mello tem promovido ações de ensino, pesquisa e extensão com vistas promover o acesso dos migrantes internacional a direitos e serviços. Como exemplos de ações podemos citar o módulo sobre migração no Curso de Capacitação dirigido a servidores de 19 municípios do Triângulo Mineiro[7] em parceria com a Clínica de Enfrentamento ao Trabalho Escravo e o SEDESE; a capacitação para educadores da rede municipal de ensino sobre o acolhimento de crianças refugiadas e deslocadas e a elaboração do módulo sobre migrantes e refugiados no curso de aperfeiçoamento em Educação em Direitos Humanos e Diversidades promovido pela Secretaria da Educação em parceria com a Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da UFU para sete mil profissionais da educação básica de ensino.

Considerações finais

O Brasil possui uma normativa avançada no que se refere aos direitos dos migrantes internacionais e refugiados. No entanto, a efetivação desses direitos depende de políticas públicas nas três esferas, nacional, estadual e municipal. Na ausência de uma política pública federal, alguns avanços nas localidades ocorreram em razão das demandas e pressões próprias do fenômeno migratório. Alguns estados da federação e municípios como o de São Paulo e Rio de Janeiro possuem leis e políticas dirigidas especificamente ao acolhimento de migrantes internacionais. Em Minas Gerais a preocupação com o tema permitiu a criação do COMITRATE em 2015, mas não avançou na elaboração de uma política pública específica.

Em 2020, a criação da Cátedras Sérgio Vieira de Mello da Universidade Federal de Uberlândia reforçou a participação das Universidades no debate público visando a criação de políticas públicas com o objetivo do acolhimento e integração local de refugiados e outros migrantes internacionais beneficiários de acolhimento humanitário. Nesse sentido, destaca-se que no estado de Minas Gerais, juntamente com a PUC Minas e a UFMG, a CSVM-UFU contribuiu com a etapa de elaboração do 1º Plano Estadual para Migrantes, Refugiados, Apátridas e Retornados. Essa contribuição se deu com a participação ativa nas reuniões da Câmara de Migrações do COMITRATE e também com a organização de 4 Conferências Livres. Todas as propostas enviadas por estes eventos foram incorporadas na minuta do 1º Plano Estadual que foi submetido à consulta pública no período de 11 a 26 de abril de 2022. A previsão era que o lançamento do Plano ocorresse em junho do mesmo ano. Ocorre que depois de toda mobilização e construção democrática e participativa do documento, ele não saiu do papel.

7 Abadia dos Dourados, Araguari, Cachoeira Dourada, Campina Verde, Grupiara, Indianópolis, Iraí de Minas, Monte Alegre de Minas, Monte Carmelo, Prata, Tupaciguara, Uberlândia, Uberaba, Veríssimo Romaria, Ituiutaba, Grupiara, Cascalho Rico, Araporã.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Outrossim, o COMITRATE suspendeu suas atividades, incluindo aqueles que não estão diretamente relacionadas ao Plano, o que demonstra um retrocesso importante do governo estadual no tema, fato que está na contramão da mobilização federal em torno da criação do 1º Plano Nacional sobre o tema no ano de 2024. Além disso, é interessante notar ainda, que a metodologia da Conferência Nacional é semelhante à adotada para a elaboração do Plano de Minas Gerais, e infere-se que isso demonstra que as dificuldades para institucionalização do Plano Estadual não são ligadas a problemas operacionais envolvendo a sua construção ou à falta de relevância das informações obtidas.

A partir disso, a experiência adquirida na organização das Conferências Livres para a política mineira permitiu que a CSVM-UFU fosse uma das unidades articuladoras da Conferência Livre Nacional das Cátedras Sérgio Vieira de Mello com o objetivo de garantir que as vozes e trajetórias dos migrantes internacionais que residem no Brasil sejam reconhecidas no desenvolvimento das políticas públicas de integração local e acolhimento a nível federal. Espera-se que a aprovação do Plano Nacional preveja a obrigatoriedade de planos estaduais e municipais articulados e que, em consequência, o documento produzido em Minas Gerais, a partir de um trabalho coletivo e inclusivo, seja publicado e implementado.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Interiorização**. [*S. l.*], 2024. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/construir-futuros-melhores/solucoes-duradouras/integracao-local/interiorizacao/. Acesso em: 30 mar. 2024.

ACNUR; ONU MULHERES; UNFPA. Fundo de População das Nações Unidas. **Limites e desafios à integração local de refugiadas, refugiados e pessoas migrantes da Venezuela interiorizadas durante a pandemia de Covid-19**. 2021. Disponível em: https://brazil.unfpa.org/pt-br/publications/pesquisa-limites-e-desafios-%C3%A0-integra%C3%A7%C3%A3o-local-de-refugiadas-refugiados-e-pessoas. Acesso em: 21 mar. 2024.

BRASIL. [Constituição (1989)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 12 fev. 2024.

CÁTEDRA SÉRGIO VIEIRA DE MELLO (CSVM). Guia Orientadora. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DAS CÁTEDRAS SÉRGIO VIEIRA DE MELLO, XII. 2021. 18 p.

EGAS, J. Introdução. *In*: SALA, José Blanes *et al*. **15 anos de cátedra Sérgio Vieira de Mello no Brasil**: universidades e pessoas refugiadas. São Bernardo do Campo, SP: Universidade Federal do ABC, 2020.

FERREIRA, Marielle Mais Alves *et al*. **Relatório Bianual**: Cátedra Sérgio Vieira de Mello. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2022. p. 41.

IANNUZZI, F. B.; AZEVEDO, T. A. G. Sujeitas de Direito: interseccionalidades de mulheres venezuelanas imigrantes em Manaus frente à xenofobia e à violência de gênero. **Direito Público**, Brasília, v. 20, n. 108, p. 207-226, out./dez. 2023. DOI: 10.11117/rdp.v20i108.7481.

JUBILUT, L. L.; APOLINÁRIO, S. M. O. S. A Necessidade de Proteção Internacional no Âmbito da Migração. **Revista Direito Gv**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 275-294, jan./jun. 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdgv/a/wzVCCYn6Jzm9FGdyWWhdxSB/?lang=pt. Acesso em: 16 maio 2023.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

MACADAM, J. Book reviews, international migration law: developing paradigms and key challenges. **International Journal of Refugee Law**, v. 19, n. 4, p. 776–779, 2007.

MAIA, M. **Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFU é convidada para compor Câmara Técnica de Migração**. 2021. Disponível em: https://comunica.ufu.br/noticias/2021/10/catedra-sergio-vieira-de-mello-da-ufu-e-convidada-para-compor-camara-tecnica-de. Acesso em: 15 fev. 2024.

MOREIRA, E. **Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFU é convidada para compor Câmara Técnica de Migração**. 2021. Disponível em: https://comunica.ufu.br/noticias/2021/10/catedra-sergio-vieira-de-mello-da-ufu-e-convidada-para--compor-camara-tecnica-de. Acesso em: 15 fev. 2024.

MOREIRA, J. B. O papel das Cátedras Sérgio Vieira de Mello no processo de integração local dos refugiados no Brasil. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, [*S. l.*], v. 4, n. 8, p. 81–96, 2015. Disponível em: https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/4314. Acesso em: 18 out. 2022.

MOREIRA, J. D. **O acolhimento local de mulheres refugiadas e imigrantes internacionais beneficiárias de visto de acolhimento humanitário na cidade de Uberlândia – MG**: um estudo de caso sobre o acesso a serviços públicos. 2023. 35 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2024.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Saiba tudo sobre o Pacto Global para Migração**. [*S. l.*], 2018. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2018/12/1650601. Acesso em: 18 mai. 2024.

PAIVA, A. R.; DIAS, Á. C. S.; MOULIN, C. Migrações e refúgio: travessias interdisciplinares, desafios globais. O social em questão, 2018. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_41_Apresenta%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 14 maio 2024.

SANTOS, L. D. **O acolhimento local de crianças indígenas refugiadas no Brasil**: um estudo de caso sobre a inserção de indígenas warao no sistema de educação básica da cidade de Uberlândia – MG. 2023. 38 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2024.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (SEDESE). **Documento Orientador das Conferências Livres**. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: https://social.mg.gov.br/images/Direitos_humanos/comitrate/_OK_ANEXOI_3.DOC_DocOri entador_RevANCF.pdf.

SILVA, V. R. **O panorama do acolhimento dos migrantes internacionais e refugiados nas cidades brasileiras**: um estudo sobre a normativa municipal de assistência e acolhimento. 2023. 28 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2023.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

CAPÍTULO 5

IMPACTOS DO DISCURSO RELIGIOSO NA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL NO GOVERNO BOLSONARO[1]

Pedro Henrique de Moraes Cicero
Leonardo Brito Herrmann

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

O crescimento do número de evangélicos no Brasil nos últimos 30 anos é uma importante transição demográfica no país. Saindo de pouco mais de 9% do total da população em 1991, para mais de 22% em 2010 (Mariani; Ducroquet, 2017) e com possibilidade de ultrapassar o número de católicos no país ainda em 2030 (Riveira; Lago 2020), os evangélicos se tornaram em pouco tempo um dos mais numerosos segmentos da população brasileira. Os evangélicos são em média mais jovens que os católicos, tem renda menor, ganhando até dois salários-mínimos, com educação até o ensino médio, se declaram pardos e são, na maioria, mulheres (Balloussier, 2020; Speyer, 2020).

Em pesquisa do Datafolha publicada em 2016, a Assembleia de Deus se destacou como a Igreja com maior número de fiéis no meio protestante, com 35% do total dos entrevistados, seguida pela Igreja Batista, com 11%. O termo "evangélico", no entanto, é um que carece de maior precisão, por vezes usado como equivalente a protestantes, por vezes usado como equivalente a pentecostais e neopentecostais. O pentecostalismo (e por sua vez, o neopentecostalismo) são desdobramentos das denominações protestantes.

Durante o governo Bolsonaro, evangélicos, especialmente os pentecostais, se tornaram um importante bloco de apoio ao presidente e com algumas de suas lideranças tendo amplo acesso ao presidente. O presente artigo tem buscou examinar as crenças que evangélicos têm sobre o moderno Estado de Israel, acompanhar a crescente atuação política organizada da população evangélica e investigar em qual grau isso foi refletido na elaboração de política externa durante o governo Bolsonaro. Foram utilizadas como balizas úteis para essa análise, o modelo Jakob Gustavsson (1999) das dinâmicas causais de mudança de política externa – para compreender os elementos importantes na elaboração de política externa – e a tipologia de Charles F. Herrmann (1990) para os tipos de mudança.

Gustavsson (1999) destaca a importância de se isolar tomadores de decisão individuais, capazes de perceber fatores de mudança e alterar substancialmente a orientação da política em questão. Esse tomador de decisão estaria, portanto, sujeito

1 Informações sobre financiamento: Pesquisa financiada com recursos da CAPES. Bolsa nível Mestrado (Projeto 88882.461704/2019-01).

a diversos fatores de natureza política ou econômica e de origem doméstica ou internacional. Com base nesses fatores, o tomador de decisão passa por um processo de tomada de decisão, no qual pesa esses fatores e assim propõe a manutenção ou alteração de uma determinada política. Uma vez tomadas essas decisões e implementadas as mudanças, há um ciclo de *feedback* que afetam os fatores domésticos e internacionais e que podem levar a uma nova rodada de deliberações.

Hermann (1990) classifica quatro tipos de mudança: Mudanças de ajuste, que ocorrem mais no nível de esforço (maior ou menor) em determinada política, sem alterações significativas ao que é feito e aos seus propósitos; Mudanças de Programa, que altera os métodos e meios pelos quais se busca alcançar um determinado objetivo, de forma que o que é feito e como é feito (via militar vs. via diplomática, por exemplo), mas seus propósitos não mudam; Mudanças de Problema/Objetivo que ocorrem quando o problema ou objetivo inicial é abandonado e os propósitos de uma política são substituídos; e Mudança de Orientação Internacional, que é a forma mais extrema de mudança, envolvendo uma reorientação total do papel do país no sistema internacional e afetando várias políticas de uma única vez.

Com base nesses elementos, foi possível esquematizar os diferentes fatores que orientaram o governo Bolsonaro na sua relação com Israel e acompanhar se e quais foram as mudanças efetuadas na política externa brasileira com o país.

1. Os evangélicos brasileiros e suas crenças

O pentecostalismo tal qual veio a se difundir no Brasil, surge nos EUA no início do século XX (Soares, 2021). Conhecida como Igreja da Rua Azusa, em Los Angeles, a pequena igreja tinha um estilo de culto ruidoso e racialmente diverso, com um pastor negro (William Joseph Seymour) e grande participação feminina. Outros pastores da época, inclusive um antigo professor de Seymour, criticaram o movimento, desaprovando sua inclusão racial e a forma dos cultos. Apesar disso o movimento prosperou e atraiu outros pastores dos Estados Unidos, dentre eles William Durham, de cuja igreja em Chicago partiriam os primeiros missionários pentecostais no Brasil, dando origem às Igrejas Congregação Cristã e Assembleia de Deus (Bowler, 2010; Soares, 2021; Synan, 2009).

Essas igrejas pioneiras compreendem o que hoje é chamado de primeira onda do pentecostalismo. A segunda se iniciaria nos anos 1950 com a chegada da Igreja do Evangelho Quadrangular, também por meio de missionários americanos, e se destaca pelo amplo emprego do rádio para difusão da sua mensagem, assim como eventos de massa em estádios em teatros. Também adicionavam as curas milagrosas ao falar em línguas (glossolalia) da primeira onda. A terceira onda, por fim, é a que se convenciona chamar de Neopentecostal. Começa em 1960 com a vinda de um pastor canadense que fundaria a Igreja Nova Vida, na qual empregava práticas como entrevistar "demônios", disseminar a teologia da prosperidade e combater religiões de matriz africana. Edir Macedo frequentava essa igreja e mais tarde incorporaria essas práticas à sua Igreja Universal do Reino de Deus, que se tornou espécie de *tipo* que hoje caracteriza as demais igrejas neopentecostais (Mariano, 2014).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

O neopentecostalismo, diferentemente dos pentecostais de primeira e segunda onda, adota a Teologia da Prosperidade, que argumenta que o destino do crente é ser materialmente próspero já nesta vida, e não apenas na próxima – no paraíso – demandando em troca fidelidade nos dízimos e ofertas (Mariano, 2014). Também prega que o mundo é palco de uma guerra espiritual que se manifesta não apenas nas práticas devocionais do fiel, mas também em batalhas contra forças malignas e maldições. Essa batalha transborda para a arena político-partidária, visando uma recristianização da sociedade, por meio de ação política que transforme e restaure a cultura, trazendo-a sob domínio de Deus, acelerando a segunda vinda de Cristo. Ademais, males sociais seriam, também, associados à ação de forças demoníacas que precisam ser exorcizadas nessa guerra espiritual. A essas ideias é dado o nome de Teologia do Domínio (Garrard, 2020). Essas ideias se difundiram para além do meio pentecostal e neopentecostal, alcançando até mesmo algumas igrejas protestantes ditas históricas, ganhando o nome de Históricas Renovadas (Mariano, 2014).

O termo evangélico, doravante no presente trabalho, será empregado primariamente como referente àquelas denominações de matriz pentecostal e neopentecostal, em razão de serem as maiores e mais influentes atualmente no país (Figura 1) e cujas lideranças mais se aproximaram de Bolsonaro durante sua presidência.

Figura 1 – Evangélicos por denominação

Fonte: Perfil, 2016.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Também é comum no meio evangélico uma disposição bastante favorável ao moderno Estado de Israel. Esse fenômeno é chamado de Sionismo Cristão e foi definido por Stephen Spector como "cristãos cuja fé, frequentemente em concerto com outras convicções, emoções e experiências os levam a apoiar o moderno estado de Israel como a pátria judaica[2]" (Spector 2009, p. 3). As razões para isso são diversas. Uma das justificativas mais comumente dadas para essa postura vem de Genesis 12,3 que diz que aqueles que abençoarem Israel serão abençoados e aqueles que amaldiçoarem Israel serão abençoados. Uma outra justificativa, mais complexa, porém, parte de uma interpretação bastante específica do livro do Apocalipse, chamada de *dispensacionalismo premilenista*. Essa interpretação define que a história é dividida em diferentes épocas – dispensações – e que estaríamos vivendo na penúltima, antes da Era do Reino, a era final do estabelecimento do Reino de Deus. "Premilenista" se deve à crença de que os eventos do apocalipse ocorreriam antes de um reinado de mil anos por Cristo na terra. Antes do estabelecimento desse reino, no entanto, haveria uma complexa sequência de eventos, com o *arrebatamento* secreto dos crentes, a continuação da vida na terra com a reconstrução do Templo em Israel e a batalha entre os exércitos de Deus e de Satanás no vale do Armagedon, também em Israel. Esses eventos explicariam a importância do país e da sua existência para o cumprimento dessas profecias finais (Spector, 2009).

Embora desenvolvidas primariamente nos Estados Unidos, essas diferentes ideias são difundidas no Brasil em razão da proximidade das comunidades evangélicas dos dois países. Autores pentecostais dos Estados Unidos são traduzidos e publicados no Brasil, enquanto estudantes de teologia brasileiros são treinados em instituições de lá, contribuindo para uma rápida difusão de tendências teológicas dos Estados Unidos pelo Brasil. Essa difusão, porém, não ocorre sem uma certa adaptação às realidades preferências brasileiras (Mariano, 2014) (Reinke, 2018). O impacto desse intercâmbio é notável na literatura e material dispensacionalista disponível no Brasil. No mercado editorial evangélico, por exemplo, foram identificadas mais de 261 publicações com teologia dispensacionalista, 32 delas com tero claramente sionista. Deste total, 55% dos livros são de autoria de norte-americanos, demonstrando ao mesmo tempo a influência destes, mas também a já considerável produção nacional desse tipo de material. A CPAD, editora das Assembleias de Deus, tem um considerável corpo de literatura dispensacionalista, com a maioria dos autores sendo brasileiros (Reinke, 2018). Essa teologia também foi difundida em *Apocalipse* uma novela de temática religiosa da TV Record, na qual parte da trama ocorria em meio ao arrebatamento e reconstrução do Templo. Ademais, lideranças evangélicas têm desenvolvido um intenso mercado de turismo religioso para Israel, no qual visitam não somente locais importantes da história bíblica como os que terão importância nesses eventos apocalípticos descritos pela teologia dispensacionalista, como o vale do Armagedon, por exemplo (Reinke, 2018); (Souza, 2018). Apesar do volume de material dispensacionalista disponível, é difícil medir a importância dessas interpretações no protestantismo

2 […] Christians whose faith, often in concert with other convictions, emotions, and experiences, leads them to support the modern state of Israel as the Jewish homeland.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

brasileiro, no qual diferentes concepções sobre o apocalipse competem entre si. No entanto, seja pelo papel que Israel desempenha no esquema apocalíptico, seja pela promessa de bençãos de Gênesis 12, há, em diferentes graus, uma predisposição favorável ao Estado de Israel entre evangélicos brasileiros.

2. Atuação política dos evangélicos

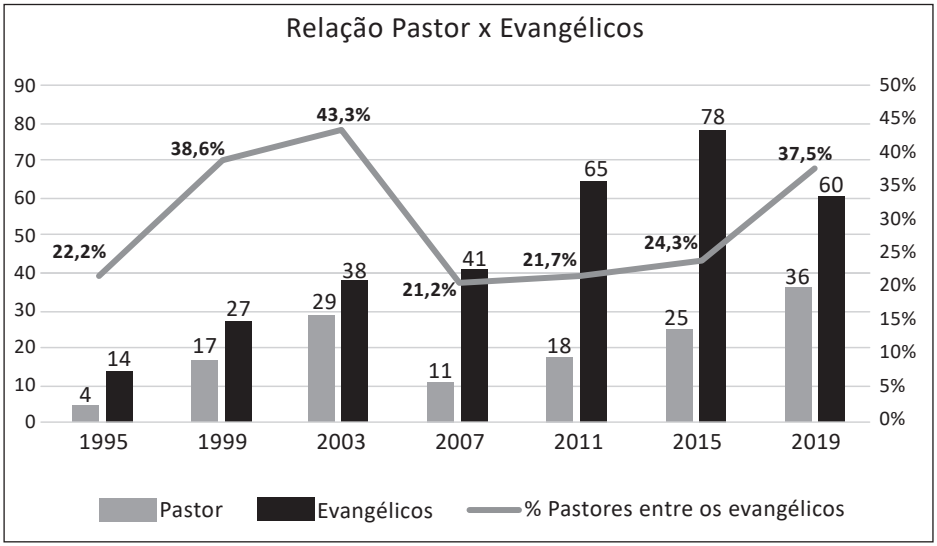
Além do crescimento demográfico rápido e da disseminação de suas crenças, os evangélicos se tornaram capazes de uma organização política que já têm trazido frutos na atuação parlamentar, por meio da Frente Parlamentar Evangélica. Religiões têm grande capacidade de mobilizar pessoas a agirem – de forma espontânea ou não – na conservação de suas crenças, seja através da manutenção de suas hierarquias sacerdotais, por exemplo, seja também no avanço de objetivos políticos dessa mesma fé, quaisquer que sejam eles (Ammerman, 2003) (Manza; Wright, 2003). Embora os exemplos mais dramáticos contemporâneos possam ser as células terroristas islâmicas, que justificam sua atuação por meio de racionalizações religiosas, é também possível mencionar outras vias de atuação mais sutis como, por exemplo, as organizações missionárias no mundo cristão capazes de exercerem pressão política sobre organizações chave (Buss; Herman, 2003). Algumas igrejas hoje contam com expressivos recursos para influenciar a sociedade. A Igreja Universal do Reino de Deus, por exemplo, detém canais de rádio, um jornal impresso próprio e a TV Record, que sozinha cobre cerca de 93% do território nacional, permitindo ampla divulgação da sua mensagem (Speyer, 2020). Certas igrejas, especialmente aquelas com estrutura administrativa mais centralizada, além do apoio financeiro e midiático, conseguem determinar candidatos "oficiais" ligados aos interesses da instituição, e que são promovidos pelas redes de influência da igreja, evitando a dispersão de votos e maximizando as chances de sucesso nas campanhas (Dantas, 2011; Souza, 2010). Embora o anseio dos pastores pela carreira política possa ser interpretada apenas pela ótica dos interesses próprios de defesa de privilégios fiscais e tributários para as igrejas, é também importante ressaltar que muitas lideranças evangélicas veem sua atuação pública como extensão do seu ministério pastoral, interpretando o seu sucesso na carreira política como manifestação de aprovação divina (Speyer, 2020).

No Brasil, a já mencionada Frente Parlamentar Evangélica, formada por um número expressivo de pastores (Gráfico 1), vem atuando, há alguns anos, na defesa de algumas pautas de seu interesse. Tradicionalmente, evangélicos buscavam se distanciar da política, tendo uma atuação bastante tímida. No entanto, com o fim do regime militar e a necessidade de elaboração de uma constituição, alguns evangélicos temiam que a nova carta viesse a conceder privilégios à então dominante Igreja Católica ou ameaçar a liberdade religiosa no país. Houve uma mobilização política que resultou na eleição de 32 candidatos evangélicos e consagrou um princípio que ficaria conhecido como "irmão vota em irmão" (Barbalho; Barboza 2020). Hoje, para muitos evangélicos, a carreira política é tida como uma maneira de defender uma visão social pautada nos princípios cristãos. No Brasil, essa pauta ganhou o nome de Pauta dos Costumes e

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

é assim chamada em razão da sua ênfase em questões morais e comportamentais, e tem, geralmente, viés conservador. Fazem parte dessa pauta temas como o aborto, a oposição à educação sexual nas escolas – e outros elementos que chamam de "educação ideológica" –, liberação das drogas e direitos LGBTQIA+ (Brandão; Câmara; Monteiro, 2021; Dantas, 2011; Prandi; Santos, 2017; Speyer, 2020).

Gráfico 1 – Parcela de pastores na bancada evangélica



Fonte: Barbalho e Barboza (2020).

Prandi e Santos (2017) classificam a atuação dos evangélicos na câmara como *reacionária* por reagir às iniciativas legislativas que consideram afrontosas mais do que pela proposição de políticas públicas adequadas aos seus interesses. Quadros e Madeira (2018) concordam com essa caracterização, mas apontam também como a atuação da bancada evangélica representa uma mudança importante no cenário político nacional em que, uma direita até então dita "envergonhada" (nome dado ao fenômeno de políticos hesitarem em se identificarem como direita após a República de 1988) passa a agir de forma mais aberta e certa de si mesmas no congresso nacional, especialmente sob a bancada evangélica e a bancada da bala. No entanto, para Barbalho e Barboza (2020) ainda é precoce dizer que deputados evangélicos componham a chamada *elite parlamentar* no legislativo por ainda não se destacarem suficientemente por suas habilidades como articuladores ou por ocuparem posições de prestígio que os capacitam a coordenar e decidir pelos demais colegas.

3. Bolsonaro, os evangélicos, Israel e seu governo

A aproximação de Bolsonaro com Israel, os cristãos e os evangélicos, no entanto, é relativamente recente. As notas taquigráficas do Congresso Nacional mostram que

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

a atuação de Bolsonaro como parlamentar sempre se deu em torno de questões salariais, previdenciárias e de benefícios da classe militar, com poucas manifestações em outros temas. De fato, em uma das raras vezes que comentou algum outro assunto, se manifestou a favor de medidas de controle de natalidade, citando positivamente as políticas chinesas para esse fim e acusando a Igreja Católica de ser uma das grandes "responsáveis pela miséria que grassa em nosso meio" (Brasil, 1995). Israel figura pela primeira vez em um discurso de 2003, quando é descrito como vítima de terrorismo, em uma crítica de Bolsonaro à Yasser Arafat (Brasil, 2003). Em 2010, voltaria a defender o país em meio a uma polêmica operação militar israelense que resultou na morte de 10 ativistas de direitos humanos com rumo a Gaza em uma embarcação (Brasil, 2010). No contexto de uma crítica sobre a aproximação do Partido dos Trabalhadores (PT) com o Irã, Bolsonaro mencionou em discurso de 2015, o programa nuclear iraniano e seu objetivo de destruir Israel:

> Esse Governo sempre esteve ao lado de ditaduras e de ditadores e sempre defendeu regimes de países que nunca admitiram liberdade em seu solo, como o de Fidel Castro. Dilma Rousseff é, no sentido figurativo, apaixonada por Fidel Castro, apaixonada pelo regime norte-coreano. Lula, há pouco tempo, enquanto Presidente, esteve no Irã e fez de tudo junto à comunidade de energia nuclear do mundo para que o Irã enriquecesse urânio acima de 20%. E eles queriam a bomba atômica para quê? Para varrer Israel! Esse Governo tem aparelhado tudo neste País (Brasil, 2015).

Em 2014, Israel lançou operações militares em Gaza que custaram a vida de cerca de 2000 palestinos e 70 israelenses. O governo do Brasil sob Dilma Rousseff denunciou as operações israelenses como "desproporcionais". Na ocasião, o Brasil foi chamado de "anão diplomático" por um porta-voz do governo israelense (Gortázar, 2019), Bolsonaro escreveu uma carta à Embaixada de Israel no Brasil se desculpando pelo governo Dilma, chamando de "destrambelhada, inoportuna, hipócrita e covarde" a manifestação brasileira (Bolsonaro, 2014). Israel era empregado nos pronunciamentos de Bolsonaro como forma de marcar seu distanciamento do governo do PT – historicamente mais próximo da causa palestina (Bisharat, 2019) – e pretexto para criticar Lula e Dilma.

Após viagem a Israel em 2016, na qual se batizou no Rio Jordão em um ritual evangélico pelas mãos do Pastor Everaldo, presidente do seu então Partido Social Cristão, Bolsonaro abordou um tema que, tanto em campanha quanto durante sua presidência, seria bastante frequente em suas menções ao país: o seu desenvolvimento tecnológico apesar da pequena população, pouca extensão territorial e escassos recursos naturais.

> Estive, há pouco, com o meu filho Eduardo em Israel. No tocante às suas dimensões, Israel é menor, territorialmente, do que o menor Estado brasileiro, Sergipe. Eles não têm nada lá, é o único país que não tem sequer petróleo. Só tem areia e pedra, mas lá há um povo e políticos que têm vergonha na cara. Olhem o que eles

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

> não têm e o que eles são! Olhem o que nós temos e não somos! É vergonhoso! Eles criam peixe no deserto. Não têm água potável, mas exportam água potável para a Jordânia. Só têm areia e pedra, mas têm uma agricultura de fazer inveja à agricultura brasileira. A precipitação pluviométrica é menor do que a do Sertão nordestino. O Sertão nordestino é uma miséria, e lá é um oásis [...]. Apesar de ser uma ilha de democracia naquela região, Israel é muito mais seguro do que o Brasil (Brasil, 2016, p. 31).

Fragmentos como o do discurso anterior eram editados e compartilhados de forma viral em redes de apoiadores de Bolsonaro desde muito antes do período eleitoral, sugerindo no imaginário desses apoiadores que um eventual governo Bolsonaro se aproximaria de Israel e faria acordos que trariam essas tecnologias para o Brasil (Oliveira, 2018). Enquanto Bolsonaro marcava suas diferenças com o PT e o governo Dilma usando Israel como um dos símbolos disso, a presidente enfrentava um processo de impeachment que demonstrava seu distanciamento dos parlamentares evangélicos. É notória a atuação de Eduardo Cunha do PMDB do Rio de Janeiro, presidente da Câmara que abriu o processo de impeachment. Cunha – além de manter certa proximidade com Silas Malafaia – era um membro da Assembleia de Deus e foi eleito com uma campanha voltada para defesa da família dos *bons costumes* do povo brasileiro, temas caros ao público evangélico (Ortunes *et al*., 2019).

Como constatou Smith (2019), se somente os não evangélicos tivessem votado na câmara, o impeachment teria passado por muito pouco para o Senado, com 289 votos a favor e 134 contra (respeitando a maioria qualificada de 2/3). Por outro lado, extraordinários 93% dos 81 parlamentares evangélicos, votaram pelo afastamento seguindo orientação de lideranças partidárias, como a do PRB (Partido Republicano Brasileiro), ligado à igreja de Edir Macedo. O voto no impeachment ilustrava o distanciamento de Dilma dos eleitores evangélicos ao longo dos anos. Já desde sua campanha em 2010 para presidente, Dilma Rousseff era associada negativamente a pautas impopulares entre cristãos e evangélicos, como o aborto. Curiosamente, na ocasião dessas críticas, a Igreja Universal do Reino de Deus, saiu em defesa da então candidata. Dilma também sofreu desgastes em 2011 em torno de discussões sobre um projeto de currículo para ensino médio voltado para o combate ao preconceito que ficou pejorativamente conhecido como *kit-gay.* É durante o governo Dilma que se observa uma crescente organização política dos evangélicos na defesa das pautas ditas *dos costumes* e sua convergência com setores mais à direita. Como resultado de todo esse processo, em 2017, apenas 7% dos protestantes e 11% dos católicos brasileiros se identificavam com o PT (Smith, 2019).

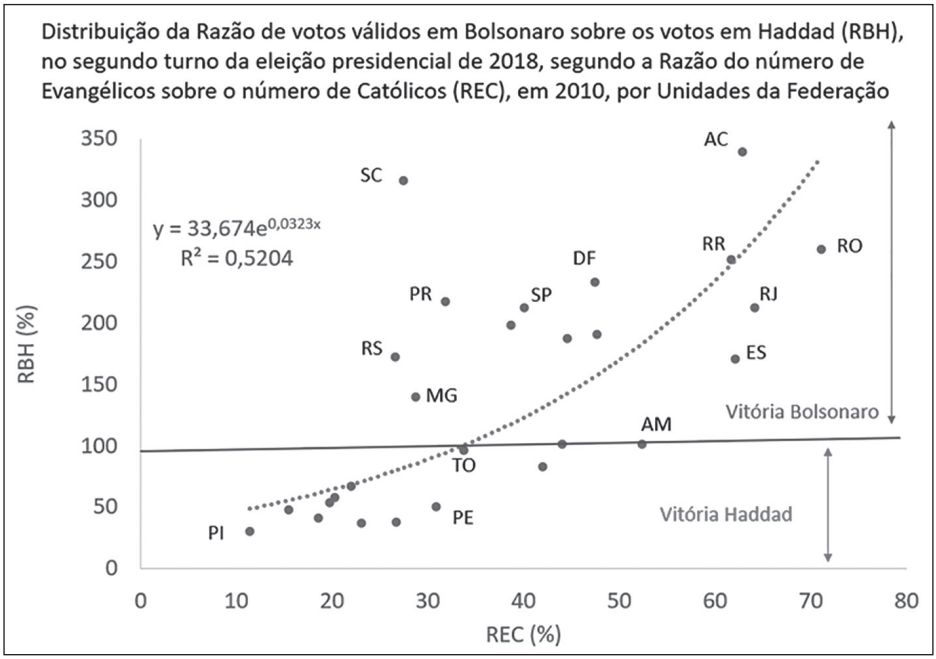
Deve-se destacar também uma aproximação pessoal de Bolsonaro com o mundo evangélico, que se deu por meio do casamento com sua terceira esposa, Michelle Bolsonaro, evangélica. A cerimônia foi realizada pelo Pastor Silas Malafaia, ligado à Assembleia de Deus, que se tornou próximo do casal e do presidente. Em uma de suas *lives*, durante a corrida presidencial de 2018, Malafaia – que também organiza frequentes caravanas turísticas para Israel – apareceu junto de Bolsonaro exaltando o país como nação exemplar e tocando no tema do desenvolvimento do país, sugerindo

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

que o Brasil poderia se beneficiar de uma aproximação (Live, 2018). A estratégia obteve sucesso considerável. Organizações evangélicas como a Confederação de Pastores do Brasil, uma agremiação que reúne algumas das principais denominações neopentecostais do país, declarou seu apoio a Bolsonaro ainda no primeiro turno das eleições de 2018. Pesquisas de opinião, como a do Datafolha, revelaram que ampla vantagem de Bolsonaro sobre seu opositor. Fernando Haddad (PT), com 51% das intenções de votos contra 34% (Matoso, 2018). Em um estudo posterior, Alves (2018) demonstrou uma relação entre a proporção de evangélicos em cada estado da federação e o número de votos recebidos por Bolsonaro (Gráfico 2). Entre evangélicos, Bolsonaro recebeu 11 milhões de votos a mais do que Bolsonaro, número maior do que a diferença final de 10 milhões de votos entre os dois (57 milhões e 47 milhões respectivamente). As eleições demonstraram a força do voto evangélico que, embora não tenha sido o único fator relevante naquele pleito, certamente foi um de expressivo impacto no resultado.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Gráfico 2 – Votos válidos para Bolsonaro sobre Haddad relacionado ao número de evangélicos sobre católicos por Estado



Fonte: Alves (2018).

Os sinais dados por Bolsonaro sobre Israel também chamaram a atenção em Jerusalém. Em um gesto inédito, um premiê israelense veio para a posse de um presidente (Governo, 2018). Ainda durante a visita ao Brasil, Benjamin Netanyahu declarou publicamente que reconhecia a importância do Brasil na América do Sul e que Bolsonaro confirmou pessoalmente que mudaria a embaixada do Brasil para Jerusalém: "não é uma

questão de ser, mas uma questão de quando" (Bolsonaro, 2018). Poucas semanas depois, por ocasião do desastre de Brumadinho-MG que deixou centenas de mortos e desaparecidos, Israel enviou uma missão de busca e salvamento para contribuir com os esforços de resgate, e também melhorar a imagem do país com a população (Toledo, 2019). Em março do mesmo ano, Bolsonaro faria sua esperada viagem ao país, acompanhada com interesse em razão da expectativa de uma decisão sobre a mudança de embaixada. A missão resultou na assinatura de 4 acordos bilaterais, nas áreas de segurança pública, cooperação em defesa, transporte aéreo e cooperação científica. Também contou com uma visita simbólica ao Muro Ocidental (ou das Lamentações) junto a Benjamin Netanyahu, que foi a primeira vez que um líder israelense se reuniu com outro presidente no local (Bolsonaro, 2019). O muro é um destino politicamente polêmico por se encontrar em Jerusalém Oriental, um território disputado. Apesar de todo o simbolismo e alarde da visita, Bolsonaro anunciou apenas a criação de um escritório comercial em Jerusalém, que não teria status diplomático nem seria ocupado por *staff* diplomático. A medida não reconhecia efetivamente Jerusalém como capital, com Netanyahu expressando desejo que aquele gesto inicial conduziria finalmente à mudança da embaixada (Quero, 2019).

O principal efeito da medida foi ser mal-recebida por Israel, países árabes e parte do eleitorado evangélico. Além da já mencionada reação de Netanyahu, o Conselho da Liga dos Estados Árabes emitiu comunicado demonstrando sua insatisfação com o escritório, alegando que o ato era "grave regressão e violação do status legal internacional da cidade", pedindo ainda para o Brasil desistir da decisão, preservando a postura histórica do país com a questão (Grave, 2019). Já entre os evangélicos, a reação contrária se deu nas redes sociais, tanto por apoiadores do presidente como por deputados aliados, como o pastor Marco Feliciano, que provocou, alegando respeitar a decisão de abrir o escritório, mas que o eleitorado evangélico esperava um cumprimento da promessa (Evangélicos, 2019). Silas Malafaia, por sua vez, tentou minimizar a situação, alegando que seria mesmo um processo longo, mas que confiava na mudança (Carneiro, 2019).

Em uma entrevista para Malafaia publicada em 3 de fevereiro de 2020, questionado sobre a embaixada, Bolsonaro deu uma longa justificativa sobre o assunto, reproduzida em parte aqui:

> Estava em Goiânia num carro de som quando alguém mostrou pra mim: "olha o Trump acabou de decidir pela mudança da embaixada para Jerusalém." Tinha um cara lá na.... uma bandeira azul com o símbolo de Davi – isso mesmo? O cara trouxe a bandeira, eu peguei e falei que ia assumir esse compromisso publicamente. Não sabia dos problemas ainda. O que acontece? Você sabe que eu tenho viajado o mundo. Até mandei algumas mensagens para você: "tô nesse país aqui a aceitação é oito... tinha cinco até. Então nós temos conversado com lideranças de países vizinhos, falando que é uma questão interna nossa. Não é pra afrontá-los; uma questão de entendimento nosso [...]. Então estamos caminhando para isso. Não vou dizer 20, no máximo 21, se Deus quiser, vai nascer sem atritos. Falo muito da questão comercial. O comércio hoje em dia não tem... não tem ideologia. Você vai deixar de comprar do brasil por uma questão dessa vai comprar de outro país, vai aumentar o preço pro lado de lá... E nós não estamos afrontando, Malafaia; nós estamos conversando, Malafaia. É o

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

> convencimento. Pode ter certeza que você será o primeiro a saber e será convidado pra esse ato. se Deus quiser, não vai demorar pra acontecer (Entrevista..., 2020).

A menção à questão comercial ilustra um aspecto importante nas negociações em torno da mudança da embaixada. O mundo árabe é uma região de interesse ao agronegócio brasileiro, por representar um importante destino da produção pecuária nacional. O setor manifestou preocupação que a mudança da embaixada pudesse ameaçar a boa relação do país com a região e, consequentemente, os negócios (Grave, 2019). O mundo árabe, tomado como um bloco, representa o terceiro maior mercado para o Brasil no exterior (Cristaldo, 2022) e a preção de setores econômicos nacionais pesou na decisão de Bolsonaro de não realizar a mudança de embaixada.

Significativo também é o fato de Israel ter sido visitado apenas uma vez pelo presidente ao longo de seu mandato. Em grande medida por causa da pandemia global de Covid-19, Bolsonaro viajou comparativamente menos que seus antecessores Dilma, Lula e Fernando Henrique nos primeiros 4 anos de governo (Confira, 2022). Contudo, Bolsonaro viajou 8 vezes aos EUA (para onde também fez sua derradeira viagem como presidente). De forma igualmente notável, visitou Emirados Árabes e Catar, duas vezes cada um. Somando suas visitas a Israel, Bahrein e Arábia Saudita, o Oriente Médio foi uma região mais visitada pelo Presidente que a Europa. Notável também é a ausência de visitas à África durante seu governo, prática de todos os presidentes brasileiros desde a redemocratização (Maciel, 2022). Silva (2022) argumenta que Bolsonaro buscou se aproximar mais dos Estados Unidos e Europa, ao passo que se afastou do Oriente Médio e África. No entanto, o alto número de viagens ao Oriente Médio poderia sugerir que esse afastamento não é tão evidente assim. Apesar disso, nota-se que os destinos na região foram sempre países considerados parceiros ou aliados pelos Estados Unidos (Estados Unidos, 2020a, 2020b, 2021, 2022a, 2022b), demonstrando uma tendência de alinhamento com Washington no Oriente Médio.

Apesar dessa aparente negligência com Israel após o episódio da embaixada e da chegada da Covid-19 ao país, o país continuou sendo frequentemente mencionado pelo presidente em seus discursos. Em um levantamento feito com base em todos os seus discursos disponíveis na Biblioteca da Presidência, Bolsonaro se referiu ao país 191 vezes. O número se destaca uma vez que, Argentina, mais importante vizinho do Brasil ocorre 162 vezes e "Estados Unidos", país mais visitado por Bolsonaro, ocorre 146 vezes. A, em termos relativos, pequena importância econômica e estratégica de Israel para o Brasil contrasta com a frequência que o país é mencionado, sugerindo que sua importância vai além da dimensão econômica ou geopolítica para o ex-presidente (Herrmann, 2023).

São frequentes, nos discursos de Bolsonaro, as alusões a temas religiosos. A palavra "Brasil" é a segunda mais usada por Bolsonaro, e "Deus", por sua vez, é o décimo termo mais usado, a frente de palavras como "governo" e "povo". Com base em uma matriz de co-ocorrência (ferramenta estatística que computa ocorrências de uma palavra em proximidade a outras) é possível ilustrar os contextos nos quais diferentes termos são mencionados. Por exemplo, há 17 ocorrências do termo "pastor" em proximidade a "evangélico" ou também 36 do termo "deus" em proximidade a "pastor". Selecionando

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

algumas palavras-chave e contabilizando suas frequências no texto e relações entre elas, é possível ilustrar quantitativamente como Bolsonaro empregou alguns termos ao longo dos discursos proferidos em seu mandato (Herrmann, 2023).

A palavra "deus" já apontada como a décima mais frequente nos discursos ocorre 925 vezes associada à Brasil, ilustrando o apelo a aspectos religiosos em seu discurso. Por outro lado, a palavra "Jesus" é bastante rara, ocorrendo apenas 9 vezes no total. Uma vez que Bolsonaro gostava de destacar que o Brasil era um país cristão, essa quase ausência de "Jesus" em seus discuros se destaca, sugerindo talvez uma tentativa de "neutralidade" religiosa, para não alienar seus apoiadores judeus, por exemplo, ou uma associação exclusiva e automática entre o conceito de deidade com o Deus cristão. Também se destaca a prevalência dos termos "pastor" e "evangélico" (75 e 53 vezes, respectivamente) sobre "católico" e "padre" (11 e 22 vezes, respectivamente) uma vez que Bolsonaro se declarava Católico e pelo fato do catolicismo ainda ser a maior religião do país. A palavra "pastor" ocorre em proximidade a "deus" 36 vezes, enquanto "padre" ocorre apenas 8 vezes nesse contexto. Já os pares "católico"-"cristão" e "cristão"-"evangélico" ocorrem 2 e 12 vezes, respectivamente (Herrmann, 2023).

Esses dados ajudam a ilustrar que os discursos de Bolsonaro tinham um viés mais evangélico do que católico. Quando se faz uma relação com Israel, observa-se uma tendência semelhante. Há onze associações da palavra "israel" e "pastor", porém, nenhuma entre "israel" e "padre". Um par que ocorre com certa frequência (10 vezes) é "judaico" e "cristã", que remete a ideia de que o Brasil seria herdeiro de uma tradição cultural e religiosa judaico-cristã, o que explicaria a proximidade com Israel e necessidade de estreitar laço. É notável também como "israel" ocorre 14 vezes associado à palavra "tecnologia". Quase todas as vezes que mencionou o país, Bolsonaro recorreu à ideia de Israel como um país desenvolvido e tecnologicamente avançado, apesar dos desafios enfrentados geopoliticamente e territorialmente. Israel era frequentemente mencionado por Bolsonaro em eventos com pastores e lideranças religiosas, sempre destacando seu desenvolvimento tecnológico, mas também fazendo referências ao seu papel na história bíblica. Em alguns desses discursos, Bolsonaro dá a entender que há uma relação entre o desenvolvimento israelense e sua fé em Deus, algo que estaria em falta ao Brasil e quer deveria ser imitado para atingir resultados semelhantes. Por exemplo:

> E voltando para Israel. O que que Israel tem? Eu perguntaria aqui, se tiver, peço que o Embaixador levante o braço: tem petróleo em Israel? Zero. Tem terras agricultáveis? Tem água potável, razoavelmente? Nada. Tem deserto. Mas tem um povo que é unido e tem fé. E olhem o que Israel é. Agora, volta para cá. Temos água em abundância, biodiversidade, riquezas minerais, terras agricultáveis, área para turismo que ninguém tem. E olha o que nós somos. O que que nos falta? Onde está o problema? Não vou discutir fé com ninguém. Eu sou terrivelmente cristão (Brasil, 2019b).

E:

> Com todo respeito capitão Benjamin Netanyahu, Israel perto do Brasil em recursos naturais não tem quase nada. Em áreas agricultáveis também, em biodiversidade.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

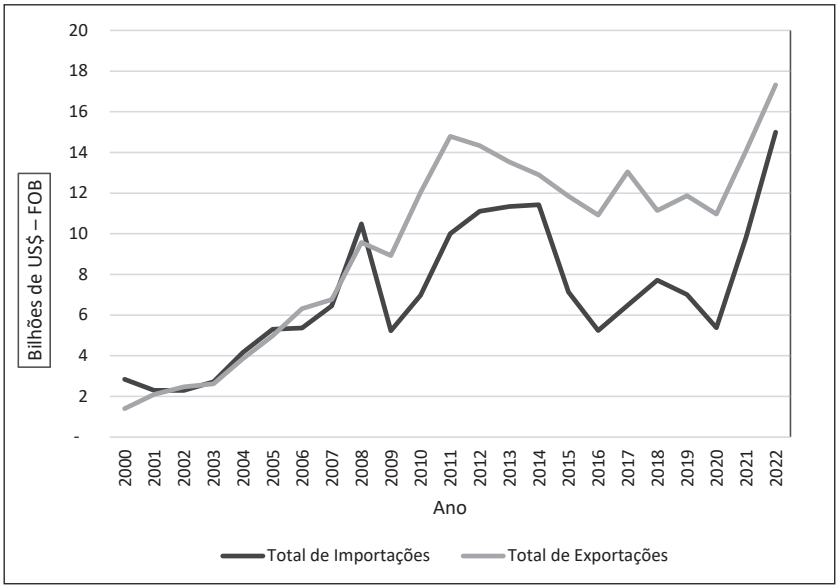
> Mas Israel, o seu povo tem a fé acima de tudo. E essa fé, como diz na bíblia que a fé remove montanhas a fé vem transformando, vem fazendo com que Israel ocupe cada vez um lugar de destaque no mundo. Imagine ao lado do Brasil (Brasil, 2019a).

Israel é super-representado nos discursos de Bolsonaro. Essa super-representação pode ser explicada pelo papel simbólico que o país cumpre nos discursos para o público doméstico muito mais do que pelo seu impacto concreto na política externa brasileira. Esse público consiste principalmente de seus apoiadores evangélicos, com católicos e judeus recebendo apenas acenos isolados ou genéricos, como quando Deus – sem maiores qualificações – é mencionado ou quando são feitas referências a uma cultura "judaico-cristã" em comum (Herrmann, 2023).

Uma vez que a promessa mais simbólica e de maior impacto – a mudança da embaixada para Jerusalém – não tenha se concretizado, nem por isso se deve descartar a existência de uma mudança na conduta das relações do Brasil com Israel durante o governo Bolsonaro. Um indicador que demonstra uma indicação sensível de mudança é o comércio bilateral no período quando comparado ao mundo árabe. No presente artigo, foram considerados como árabes os países listados pela Câmara de Comércio Árabe-Brasileira em sua homepage (https://www.ccab.org.br/pt/home): Argélia, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Marrocos, Catar, Omã, Bahrein, Kuwait, Egito, Jordânia, Tunísia, Iraque, Líbano, Líbia, Palestina, Síria, Sudão, Mauritânia.

Os Gráficos 3 e 4 ilustram as importações e exportações entre Brasil-Israel e Brasil-Mundo Árabe desde 2000.

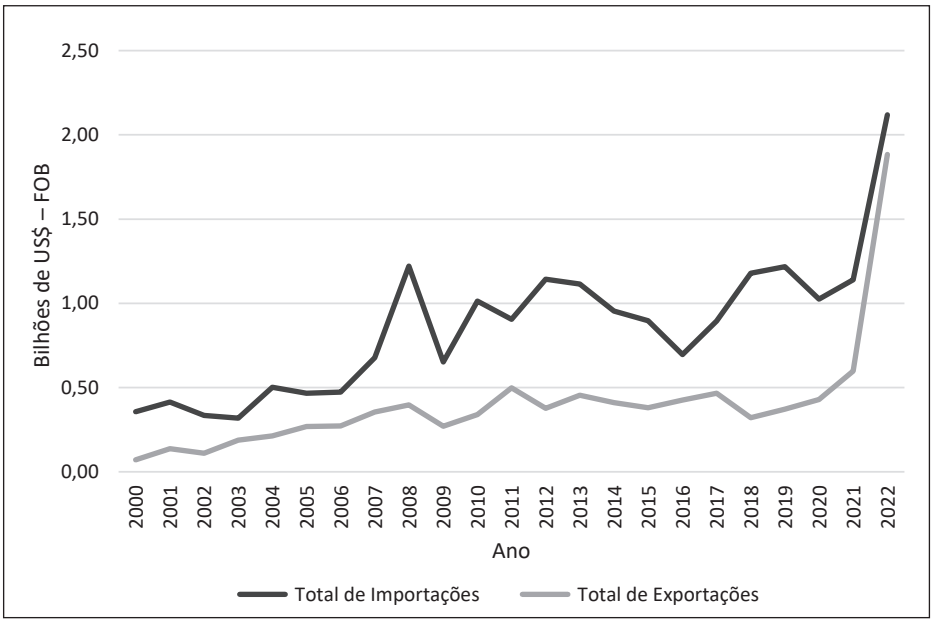
Gráfico 3 – Comércio com países árabes



Fonte: Elaboração própria com dados do Ministério da Indústria e Comércio Exterior (2023).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Gráfico 4 – Comércio com Israel



Fonte: Elaboração própria com dados do Ministério da Indústria e Comércio Exterior (2023).

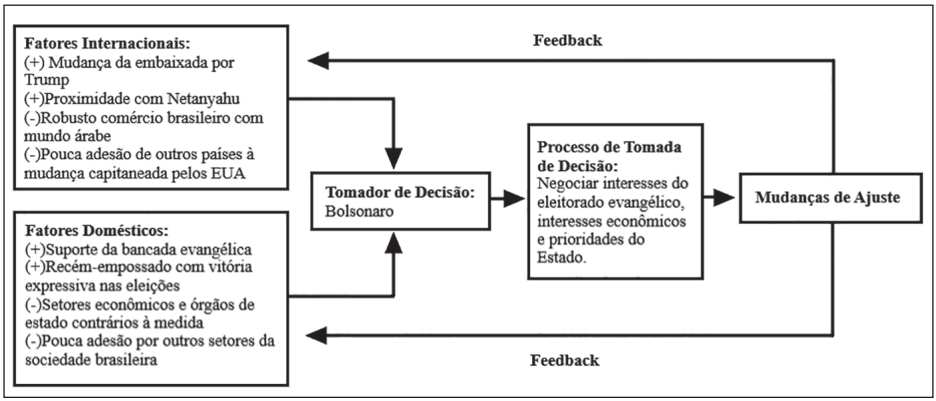
Desde o ano 2000, o comércio com Israel é consistentemente deficitário para o Brasil e soma uma corrente de comércio cerca de 13 vezes menor que com o mundo árabe. Por outro lado, desde 2009, o comércio com o mundo árabe se mostra bastante favorável ao Brasil, com expressivos saldos da balança comercial. No entanto, observa-se no último ano do governo Bolsonaro uma alteração radical na trajetória desse comércio. Embora o comércio tenha crescido de maneira significativa com ambos, observa-se nos últimos 4 anos um crescimento das exportações brasileiras para Israel de 5 vezes (US$372 milhões para US$1,9 bilhões), contra cerca de 1,5 vezes (US$11,9 bilhões para US$17.3 bilhões) para os países árabes. Concomitantemente, mesmo com a balança comercial com Israel ainda se mostrando deficitária para o Brasil, observa-se um crescimento mais modesto das importações, de cerca de 2 vezes os valores de 2019 (US$7 bilhões para US$15 bilhões), com significativa aproximação das exportações e importações. De acordo com a Classificação da Secretaria de Comércio Exterior por Grandes Categorias Econômicas (CGCE), a categoria mais importante nesse aumento de exportações para Israel foi a dos combustíveis e lubrificantes básicos, que saiu de US$0 em 2018 para pouco mais de US$ 1 bilhão em 2019. Com tudo isso, a corrente de comércio com o mundo árabe que antes era 13 vezes maior que aquela com Israel, caiu para 8 vezes, uma diferença ainda grande, mas que reflete uma redução significativa em pouco tempo. Resta, ainda constatar se esse aumento foi uma exceção atípica ou se ele representa uma tendência a ser mantida pelos próximos anos.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Conclusão

Ao longo de seu Governo, Bolsonaro buscou passar uma imagem de presidente alinhado com Israel e inspirado por seu desenvolvimento e importância religiosa. Essa imagem era projetada para o importante eleitorado evangélico, que apoiou significativamente o ex-presidente no pleito de 2018 e se manteve um importante bloco de suporte ao seu governo durante o mandato. Esse aspecto fica claro com uma análise estatística dos seus discursos, e se reflete, de forma exemplar, em como Israel é mencionado mais vezes do que outros países importantes para o Brasil, como Argentina e Estados Unidos. Nos primeiros meses de seu governo, Brasil e Israel pareciam demonstrar uma proximidade inédita, com a visita de um premiê israelense para a posse de um presidente brasileiro e a altamente divulgada missão de resgate israelense para a cena do desastre em Brumadinho. No entanto, a promessa de transferência da embaixada para Jerusalém não se materializou, sinalizando que a política externa brasileira não atenderia integralmente as expectativas do eleitorado evangélico (Figura 2).

Figura 2 – Quadro esquemático do processo de decisão na mudança da embaixada para Jerusalém seguindo o modelo de Gustavsson



Fonte: Elaboração própria, 2023.

No entanto, não é possível dizer que a relação Brasil-Israel permaneceu inalterada. Como mostram os dados comerciais, houve um aumento bastante significativo nas trocas entre os dois países que, embora ainda não supere em importância aquele com o mundo árabe, certamente indica uma ênfase anteriormente inexistente na condução das relações com Israel. Pode-se dizer, portanto, Israel era o nexo de um processo duplo no governo Bolsonaro. Para a política doméstica, Israel se tornou um importante símbolo usado para mobilizar e engajar seus apoiadores evangélicos, alcançando um protagonismo nos discursos do presidente que não foi reservado a qualquer outro país estrangeiro. Por outro lado, para a política internacional, as radicais propostas de Bolsonaro de reorientação internacional do Brasil não se

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

concretizaram, em grande medida por pressões contrárias vindas de outros setores da sociedade. Houve mudança pontual de ênfase, como ilustrada pelo comércio bilateral, mas não um abandono significativo das linhas mestras herdadas de governos anteriores na complexa relação com o Oriente Médio.

Contudo, o governo Bolsonaro revelou a importância do segmento evangélico na condução da política externa no Brasil. Embora não tenham alcançado o objetivo da mudança da embaixada, líderes evangélicos obtiveram êxito em transformar suas crenças religiosas sob um tema de política externa em um elemento da discussão política nacional e buscaram influenciar a elaboração de políticas internacionais. Esse processo revelou uma importante intersecção entre o estudo de crenças religiosas e as relações internacionais. Com a população evangélica ainda em processo de crescimento no país e dada sua relevância eleitoral, deve-se destacar a importância de se estudar as complexas relações entre religião e política no Brasil e seus impactos na elaboração de política externa.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

REFERÊNCIAS

ALVES, José Eustáquio Diniz. **O voto evangélico garantiu a eleição de Jair Bolsonaro**. Instituto Humanitas Unisinos, 2018. Disponível em: https://www.ihu.unisinos.br/categorias/188-noticias-2018/584304-o-voto-evangelico-garantiu-a-eleicao-de--jair-bolsonaro. Acesso em: 24 fev. 2023.

AMMERMAN, Nancy T. Religious Identities and Religious Institutions. *In*: Dillon, Michele (ed.). **Handbook of the Sociology of Religion**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 207–224. DOI: 10.1017/CBO9780511807961.016.

BALLOUSSIER, Anna Virginia. Cara típica do evangélico brasileiro é feminina e negra, aponta Datafolha. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/01/cara-tipica-do-evangelico-brasileiro-e-feminina-e-negra-aponta-datafolha.shtml. Acesso em: 2 jun. 2022.

BARBALHO, Alexandre; BARBOZA, Giuliano. 2020. Bancada Evangélica: Uma Elite Parlamentar? **Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília**, v. 6, n. 1, p. 131-46. Disponível em: https://doi.org/10.36311/2447-780X.2020.v6.n1.10.p131.

BISHARAT, Rasem. 2019. The Palestinian Diaspora and Latin American Solidarity with the Palestinian Cause: Brazil as a Model. **Latin American Perspectives**, v. 46, n. 3, p. 102–13. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0094582X19835524.

BOLSONARO deixa Israel sem cumprir promessa de campanha. **Revista Exame**, 3 abr. 2019. Disponível em: https://exame.com/brasil/bolsonaro-deixa-israel-sem--cumprir-promessa-de-campanha/. Acesso em: 29 mar. 2023.

BOLSONARO elogia Israel e pede desculpas por posicionamento do Brasil. **Pragmatismo Político**, 31 jul. 2014. Disponível em: https://www.pragmatismopolitico.com.br/2014/07/bolsonaro-elogia-israel-e-pede-desculpas-por-posicionamento-brasil.html. Acesso em: 8 maio 2023

BOLSONARO mudará embaixada em Israel, diz Netanyahu. **Terra notícias**, 2018. Disponível em: https://www.terra.com.br/noticias/brasil/bolsonaro-mudara-embaixada-em-israel-diz-netanyahu,0be0a41f909252f89f08b015875de645n00oejz1.html. Acesso em: 25 mar. 2023.

BOWLER, Catherine. **Blessed**: a history of the american prosperity gospel. 2010. 257 f. Tese (Doutorado em Teologia e Religião) – Duke University, Durham, EUA, 2010.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

BRANDÃO, Raquel Araújo Monteiro; CÂMARA, Yls Rabelo; MONTEIRO, Maruza Araújo. Educação Domiciliar: A Pauta dos Costumes e do Capital em Disputa. **Ensino em Perspectivas**, v. 2, n. 4, p. 1–11, 2021. Disponível em: https://revistas.uece.br/index.php/ensinoemperspectivas/article/view/6606.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Discurso do deputado Jair Bolsonaro. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, ano 50, n. 148, 22 set. 1995, p. 23.249. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD-22SET1995.pdf#page=199. Acesso em: 21 dez. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Discurso do deputado Jair Bolsonaro. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, ano 58, n. 152, 16 set. 2003, p. 47.448. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD-17SET2003.pdf#page=178. Acesso em: 21 dez. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Discurso do deputado Jair Bolsonaro. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, ano 65, n. 83, 1 jun. 2010, p. 25.083. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD-02JUN2010.pdf#page=181. Acesso em: 21 dez. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Discurso do deputado Jair Bolsonaro. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, ano 70, n. 82, 22 maio 2015, p. 142. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020150522000820000.PDF. Acesso em: 8 maio 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Discurso do deputado Jair Bolsonaro. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, ano 71, n. 135, 9 ago. 2016, p. 31. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020160809001350000.PDF#page=29. Acesso em: 21 dez. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante a cerimônia de abertura do encontro empresarial, Hotel David Citadel: Tel Aviv, Israel. **Biblioteca da Presidência**, 2019a. Disponível em: https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-a-cerimonia-de-abertura-do--encontro-empresarial-hotel-david-citadel-tel-aviv-israel. Acesso em: 11 mai. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Fala do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante culto especial de comemoração de 25 anos da Igreja Fonte da Vida. **Biblioteca da Presidência**. Brasília, DF, 2019b. Disponível em: https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/fala-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-culto-especial-de-comemoracao-de-25-anos--da-igreja-fonte-da-vida-brasilia-df. Acesso em: 11 maio 2023.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

BUSS, Doris; HERMAN, Didi. **Globalizing family values**: the christian right in international politics. Estados Unidos: University of Minnesota Press, 2003.

CARNEIRO, Júlia Dias. Malafaia garante que Bolsonaro mudará embaixada em Israel: 'vai ter que ser macho, e acho que ele é'. 2019. **BBC**. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47763132. Acesso em: 28 maio 2023.

CONFIRA os países para onde Bolsonaro viajou em 3 anos de governo. O Globo. 2022. Disponível em: https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2022-03-13/lista--paises-viagem-bolsonaro-politica-externa-tres-anos-governo.html. Acesso em: 10 fev. 2023.

CRISTALDO, Heloisa. Investimentos de fundos árabes no Brasil atingem US$ 20 bilhões. **Agência Brasil**. 2022. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-07/investimentos-de-fundos-arabes-no-brasil-atingem-us-20-bilhoes. Acesso em: 2 abr. 2023.

DANTAS, Bruna Suruagy do Amaral. **Religião e Política**: ideologia e ação da "bancada evangélica" na câmara federal. 2011. 350 f. Tese (Doutorado) – Curso de Psicologia Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

ENTREVISTA exclusiva com Jair Bolsonaro: parte 1. Youtube, 2020. 1 vídeo (18:09). Publicado por Silas Malafaia Oficial. Disponível em: https://www.state.gov/u-s-relations-with-qatar/. Acesso em: 10 fev. 2023.

ESTADOS UNIDOS. Bureau Of Near Eastern Affairs. Department Of State (org.). **U.S. Relations With Bahrein**. 2022a. Disponível em: https://www.state.gov/u-s-relations-with-bahrain/. Acesso em: 10 fev. 2023.

ESTADOS UNIDOS. Bureau Of Near Eastern Affairs. Department Of State (org.). **U.S. Relations With Israel**. 2021. Disponível em: https://www.state.gov/u--s-relations-with-israel/. Acesso em: 10 fev. 2023.

ESTADOS UNIDOS. Bureau of Near Eastern Affairs. Department Of State (org.). **U.S. Relations With Qatar**. 2020a. Disponível em: https://www.state.gov/u-s-relations--with-qatar/. Acesso em: 10 fev. 2023.

ESTADOS UNIDOS. Bureau Of Near Eastern Affairs. Department Of State (org.). U.S. Relations With Saudi Arabia. 2022b. Disponível em: https://www.state.gov/u-s-relations-with-saudi-arabia/. Acesso em: 10 fev. 2023.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

ESTADOS UNIDOS. Bureau Of Near Eastern Affairs. Department Of State (org.). **U.S. Relations With United Arab Emirates**. 2020b. Disponível em: https://www.state.gov/u-s-relations-with-united-arab-emirates/. Acesso em: 10 fev. 2023.

EVANGÉLICOS lamentam recuo de Bolsonaro ao anunciar escritório em Jerusalém. **Folha de S. Paulo**, 1 abr. 2019. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/04/evangelicos-lamentam-recuo-de-bolsonaro-ao-anunciar-escritorio--em-jerusalem.shtml. Acesso em 8 mai. 2023.

GARRARD, Virginia. 2020. Hidden in Plain Sight: Dominion Theology, Spiritual Warfare, and Violence in Latin America. **Religions**, v. 11, n. 12, p. 648. Disponível em: https://doi.org/10.3390/rel11120648.

GORTÁZAR, Naiara Galarraga. O que há por trás do idílio político de Bolsonaro com Israel e Netanyahu. **El País**, 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/30/internacional/1553969475_732931.html. Acesso em: 21 dez. 2021.

GOVERNO BOLSONARO: Qual é o impacto da presença do premiê israelense Benjamin Netanyahu na posse? **BBC**, 28 dez. 2018. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46685876. Acesso em: 25 mar. 2023.

GRAVE violação: a reação da Liga Árabe à abertura de escritório do Brasil em Jerusalém. **BBC**, 19 dez. 2019. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50845592. Acesso em: 30 mar. 2023.

GUSTAVSSON, Jakob. How Should We Study Foreign Policy Change. **Cooperation and Conflict**, v. 34, n. 1: p. 73–95, 1999.

HERMANN, Charles. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, 1990, p. 3–21.

HERRMANN, Leonardo Brito. **A relação entre Brasil e Israel no governo Bolsonaro**: Impactos do discurso religioso evangélico na condução da política externa brasileira. 2023. 162 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2023. DOI: http://doi.org/10.14393/ufu.di.2023.279.

LIVE com Bolsonaro (04/10/2018). Youtube, 2018. 1 vídeo (26:03). Publicado pelo Jair Bolsonaro. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=wqjiPtshOzs. Acesso em: 24 ago. 2023.

MACIEL, Edgar. África-Brasil: Jair Bolsonaro será o primeiro Presidente a não visitar um país africano. **VOA Português**, 2022. Disponível em: https://www.voaportugues.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

com/a/%C3%A1frica-brasil-jair-bolsonaro-ser%C3%A1-o-primeiro-presidente-a-n%-C3%A3o-visitar-um-pa%C3%ADs-africano/6600878.html. Acesso em: 10 fev. 2022.

MANZA, Jeff; WRIGHT, Nathan. Religion and Political Behavior. *In*: Dillon, Michelle (ed.). **Handbook of the Sociology of Religion**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 297–314. DOI: 10.1017/CBO9780511807961.021.

MARIANI, Daniel; DUCROQUET, Simon. A expansão evangélica no Brasil em 26 anos. **Nexo Jornal**. 2017. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/grafico/2017/11/06/A-expans%C3%A3o-evang%C3%A9lica-no-Brasil-em-26-anos. Acesso em: 1 mar. 2022.

MARIANO, Ricardo. Neopentecostais: sociologia do novo pentecostalismo no BRASIL. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

MATOSO, Camila. Contra o PT, Confederação de Pastores do Brasil decide apoiar Bolsonaro. **Folha de S. Paulo**. 2018. Disponível em: https://painel.blogfolha.uol.com.br/2018/09/20/contra-o-pt-confederacao-de-pastores-do-brasil-decide-apoiar--bolsonaro/. Acesso em: 3 fev. 2023.

OLIVEIRA, Regiane. Batismo no rio Jordão, empresários e promessas vazias: como Bolsonaro construiu a imagem de "amigo de Israel". Como Bolsonaro construiu a imagem de "amigo de Israel". **El País**. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/23/politica/1540319360_061442.html. Acesso em: 5 fev. 2023.

ORTUNES, Leandro; MARTINHO, Silvana Gobbi; CHICARINO, Tathiana Senne. A Instrumentalização do Discurso do Medo: Pastores Midiáticos e o Período Pré-Eleitoral de 2014. **Intercom**: Revista Brasileira de Ciências Da Comunicação, v. 42. 2019.

PERFIL e opinião dos evangélicos no Brasil: total da amostra. **Datafolha**, 2016. Disponível em: http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/12/28/da39a3ee5e-6b4b0d3255bfef95601890afd80709.pdf. Acesso em: 17 abr. 2022.

PRANDI, Reginaldo; SANTOS, Renan William. Quem Tem Medo da Bancada Evangélica? Posições Sobre Moralidade e Política no Eleitorado Brasileiro, no Congresso Nacional e na Frente Parlamentar Evangélica. **Tempo Social**, v. 29, n. 2, p. 187. 2017. Disponível em: https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2017.110052.

QUADROS, Marcos Paulo dos Reis; MADEIRA, Rafael Machado Madeira. "Fim da Direita Envergonhada? Atuação da Bancada evangélica e da Bancada da Bala e os Caminhos da representação do Conservadorismo no Brasil". **Opinião Pública**, v. 24, n. 3, p. 486-522, 2018. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8654292.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

QUERO, Caio. Bolsonaro em Israel: Presidente brasileiro recua sobre embaixada e anuncia escritório comercial em Jerusalém. **BBC**, 2019. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47766575. Acesso em: 25 mar. 2023.

REINKE, André Daniel. O sionismo cristão e sua influência na cultura protestante brasileira. 2018. 151 f. Dissertação (Doutorado) – Curso de Teologia, Faculdades EST, São Leopoldo, 2018. Disponível em: http://dspace.est.edu.br:8080/jspui/handle/BR-SlFE/900. Acesso em: 23 jun. 2022.

RIVEIRA, Carolina; LAGO, Cecília do. Eleições 2020: aumenta em 34% o número de candidatos evangélicos. **Revista Exame**, 2020. Disponível em: https://exame.com/brasil/eleicoes-2020-aumenta-em-34-o-numero-de-candidatos-evangelicos/. Acesso em: 5 ago. 2022.

SILVA, André Luiz Reis da. De Dilma a Bolsonaro: As Transformações Matriciais na Política Externa Brasileira. **Interacción Sino-Iberoamericana / Sino-Iberoamerican Interaction**, v. 2, n. 1, p. 1–26. Disponível em: https://doi.org/10.1515/sai-2022-0007.

SMITH, Amy Erica. **Religion and Brazilian Democracy**: mobilizing the people of god. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

SOARES, Esequias. **O pentecostalismo brasileiro**: um guia histórico e teológico para compreender o pentecostes no Brasil. Rio de Janeiro: Casa Publicadora das Assembléias de Deus, 2021.

SOUZA, André Ricardo. Os Evangélicos nas Eleições Municipais. **Correlatio**, v. 9, n. 17, p. 26–45, 2010. Disponível: https://doi.org/10.15603/1677-2644/correlatio.v9n17p26-45.

SOUZA, Magno Paganelli de. A História Recente do Turismo Religioso Brasileiro e seu Papel no Conflito Israel-Palestina. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2019. https://doi.org/10.11606/T. 8 .2019.tde-13052019-112211. Acesso em: 2022-06-20.

SPECTOR, Stephen. **Evangelicals and Israel** : The Story of American Christian Zionism. 1st ed. New York: Oxford University Press, 2009.

SPYER, Juliano. **Povo de Deus**: Quem são os evangélicos e por que eles importam. São Paulo: Geração Editorial, 2020.

SYNAN, Vinson. O século do espírito santo: 100 anos do avivamento pentecostal e carismático. São Paulo: Vida, 2009.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

PARTE II

CRISE HUMANITÁRIA E SEGURANÇA INTERNACIONAL

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

CAPÍTULO 6

A ATUAÇÃO DA ALEMANHA NA CRISE MIGRATÓRIA: os refugiados entre o acolhimento e a securitização

Sandra Aparecida Cardozo
Beatriz Santana Vieira Santos

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

A explosão do fluxo migratório a partir de 2014 na Europa, particularmente em decorrência da crise na Síria, provocou um alto número de solicitantes de refúgio aos países da União Europeia e a necessidade de que medidas conjuntas entre os Estados- membros fossem implementadas. O bloco europeu apresentou atuações pouco eficazes para o gerenciamento do caso, evidenciando interesses díspares e políticas migratórias ineficientes com a imposição de cotas de asilo, não respeitadas conjuntamente, e com tratados e regulamentos sobre o tema de refúgio não acatados.

A explosão de solicitantes de refúgio para os Estados-membros da União Europeia (UE) ficou conhecida como "crise dos refugiados" ou "crise migratória" e apresentou maior repercussão sobretudo em 2015, ano em que mais de um milhão de pedidos de asilo foram registrados no bloco europeu. Há uma estimativa de que desde a década de 1970 mais de 2,5 de migrantes cruzaram o Mediterrâneo por várias rotas incluindo norte da África e a parte oriental com entrada pela Grécia. Foi por essa rota oriental, na passagem da Turquia para a Grécia, que entre 2014 e 2016 mais de 1 milhão de migrantes (66% de migrantes do período) desembarcaram em solo europeu (Fargues, 2017). Em totalidade, os migrantes foram obrigados escapar de cenários de conflito e demais instabilidades. Nas rotas rumo à Europa foram, apenas em 2015, 3.771 mortes de migrantes durante a travessia do Mar Mediterrâneo (ONU News, 2016).

Apesar do impacto da chegada dos migrantes à União Europeia entre 2015 e 2016, o aumento dos fluxos migratórios já era esperado, como apontavam os relatórios da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (FRONTEX). A agência apontava para um cenário de crescimento, visto o desmembramento dos conflitos da Líbia e o aumento das tensões na Síria desde 2011. No entanto, essa situação tornou-se uma crise humanitária e revelou a fragilidade institucional do bloco europeu para atender às necessidades urgentes dos migrantes (Turrión, 2016).

Ainda em 2014, a União Europeia não indicava meios diretos para tratar as origens dos fluxos ou para otimizar a logística das chegadas, a fim de evitar um aumento do número de vítimas. Diante da incapacidade de ação coletiva entre os Estados-membros, muitos países começaram a fechar a fronteira unilateralmente.

A Alemanha, Estado mais populoso e potência econômica do bloco, configurou-se como um importante ator, foi o único entre os 28 países que manteve suas fronteiras abertas, tornando-se o principal receptor de requerentes de asilo da União Europeia nesses anos em análise. Sob o governo da chanceler Angela Merkel (2005-2021), o país adotou inicialmente uma política de abertura, mesmo num cenário adverso, em 2015, aproximadamente 1.1 milhão de migrantes entraram no país, ainda que um pouco mais 470.000 puderam solicitar asilo (Mayer, 2017). Em 2016, segundo a Eurostat, foram 745.160 solicitações de asilo na Alemanha.

Mesmo com o declínio das chegadas nos anos subsequentes, o tratamento estipulado pela Alemanha chama a atenção uma vez que após uma postura de acolhimento, a partir do final de 2015 o país apresentou medidas que indicaram a securitização da migração. Ainda que as defesas de Merkel para que os Estados da União Europeia compreendessem as causalidades dos fluxos migratórios e os contextos de conflitos, fome e instabilidades e vulnerabilidades socioeconômicas das quais os requerentes fugiam (com destaque para os requerentes de refúgio de origem síria), foi possível identificar flutuações nos discursos da chanceler e nos mecanismos de gestão adotados, oscilando entre a acolhimento e a securitização dos migrantes. Quais são as fundamentações para variações de posicionamentos? Quais fatores foram responsáveis para a mudança de perspectiva da Alemanha sobre a recepção de migrantes?

O objetivo desse artigo é tratar o processo migratório no espaço da União Europeia, particularmente entre os anos 2014-2016, e identificar os fatores que levaram a Alemanha se destacar no acolhimento dos migrantes e as alterações que promoveram mecanismos que securitizaram a condição de requerentes de asilos e refugiados no país. Também, visa a identificação e a análise das fundamentações das políticas de abertura e das medidas securitárias, através das abordagens teóricas que trazem o debate sobre migração ao campo de segurança. Por esse caminho, é possível compreender migração como ameaça através de discursos de atores políticos envolvidos, e reconhecer as medidas e políticas migratórias adotadas sob pressão social, de partidos e autoridades políticas.

Para além dessa introdução, esse artigo é dividido em quatro seções. Sobre a crise migratória e a abordagem teórica, essa investigação recorre aos conceitos de securitização usando como referência a Escola de Copenhague, com destaque para os atributos discursivos para o movimento de securitização analisados pelas literaturas de Barry Buzan, Ole Waever, Jaap de Wilde (1998), dentre outros. Para melhor compreensão, busca-se suporte na Escola de Paris, uma vez que identifica elementos de controle que identificam ameaças, configurando fatores de pressão social. Os autores dessa escola, numa perspectiva da Sociologia Política Internacional, com destaque para Didier Bigo e Jeff Huysmans, observam questões burocráticas e de controle social para a conformação de medidas securitárias.

A segunda seção tem como objetivo apresentar a crise migratória nos contextos da União Europeia e a terceira seção trata da Alemanha, a fim de analisar a política de abertura estipulada por este Estado. Conforme veremos, as medidas de acolhimento aos requerentes foram mais fortemente verificadas no país no início do aumento

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

do fenômeno que impactou o espaço europeu. Dessa forma, o caso da Alemanha demonstra o desafio do país no escopo nacional e no âmbito do bloco europeu.

Por fim, a quarta seção investiga, a partir de discursos de autoridades políticas e abordagem das medidas e estratégias designadas à gestão do caso, mecanismos que conformaram a securitização dos migrantes na Alemanha. Elementos teóricos são retomados para auxiliar o entendimento da mudança do acolhimento para a identificação desses indivíduos como ameaças à sociedade.

1. Relação migração-segurança: abordagens teóricas

A expansão dos fluxos migratórios insere cada vez mais o tema de migração no debate teórico do campo da segurança e essa relação é imprescindível para a investigação do tratamento designado pela Alemanha perante a chegada e permanência dos migrantes no país. No âmbito dos novos temas analisados sob a perspectiva securitária, a migração e o refúgio se apresentam como assuntos atuais e pertinentes ao campo de estudos da Segurança Internacional. Huysmans e Squire (2009) afirmam que o processo que relaciona migrações como uma questão de segurança surgiu em um contexto marcado tanto pelo deslocamento geopolítico, associado ao final da Guerra Fria, quanto por mudanças sociais e políticas associadas à globalização. Na União Europeia, o desenvolvimento de políticas migratórias cada vez mais restritivas fortaleceu o enquadramento do tema na agenda de segurança do bloco.

A convergência das esferas interna e externa do processo de securitização afetou, em particular, temáticas como a imigração ilegal, as fronteiras e a integração de imigrantes, enquadrando-lhes como possíveis ameaças e causas de insegurança para o bloco europeu e seus Estados-membros. Logo, a imigração ilegal e irregular emerge sob o cenário jurídico europeu que trata esse tema possivelmente como crime e práticas administrativas de vigilância, detenção, controle e punição têm sido consideradas necessárias e legitimadas (Guild *et al*., 2008).

Sobre o aspecto analítico, a abordagem de securitização foi formulada pela primeira vez pela Escola de Copenhague no início dos anos 90. O conceito se refere à identificação de um objeto como ameaça que, portanto, deve ter seu tratamento transferido da esfera da política normal para a política de ameaça, urgência e sobrevivência. Conforme a terminologia dessa abordagem, uma ação securitizadora consiste em apresentar um objeto ao público como uma ameaça existencial, verificando a aceitação de que essa ameaça seja tratada por meio de medidas excepcionais e de urgência, suspendendo procedimentos e regras comuns pelas quais as ações seriam vinculadas (Buzan; Waever; Wilde, 1998).

Segundo Didier Bigo, representante da Escola de Paris, para compreender como os discursos funcionam na prática, é necessário considerar as práticas e burocracias referentes a tal processo. Desse modo, a literatura se diferencia dos preceitos discutidos pela Escola de Copenhague ao admitir a securitização como uma condição constante e convenientemente constituída por elementos práticos, com efeitos de

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

poder de caráter contínuo representados pelos interesses de determinados atores na agenda de segurança (Bigo, 2002).

Fortemente influenciado por Pierre Bourdieu, Bigo utiliza uma abordagem microssocilógica através da identificação de um *habitus*, ou seja, o campo de atuação do profissional da (in)segurança. Para o autor, esse espaço apresenta as decisões de segurança centralizadas em um determinado grupo tecnocrata e em uma elite burocrática específica, responsáveis por determinar a atuação nessa agenda, uma vez que dominam a cultura e o discurso de segurança e detêm os meios e recursos de utilização desse espectro. Nesse sentido, as questões tratadas no campo de segurança não estão vinculadas apenas a autoridades políticas e aos discursos perpetrados por tais autoridades, mas também à existência de um campo de profissionais de segurança cuja atuação propulsiona efeitos na sociedade (Bigo, 2008).

Dentre outras questões, Bigo admite que, com a expansão do campo de segurança interna, as políticas desse espectro foram exteriorizadas na arena internacional, promovendo a utilização de métodos de policiamento cada vez mais sofisticados por atores com crescente relevância de atuação. Esse processo é representado, por exemplo, por agências de segurança, cuja atuação era mais restrita no passado, porém que atualmente estão no centro do campo de segurança, visto suas potencialidades de atuação em relação aos desafios contemporâneos (C.A.S.E, 2006).

Para Bigo, o alinhamento dos âmbitos interno e externo decorre do diagrama particular de "pânico moral" e de "securitização de identidade", impulsionado pela tecnologia da vigilância e pela passagem de um Estado territorial para um Estado populacional, em que a transformação das modalidades de governabilidade combina território e etnia, coerção e pró-atividade, avanços tecnológicos e antigos controles de corpos (Bigo, 2002). Nesse âmbito, a restruturação do campo de segurança implica na configuração de um *continuum* de ameaças, abordando um amplo espectro de questões como, por exemplo, a migração irregular e o terrorismo.

Jef Huysmans analisou o conceito de segurança e a securitização da migração na União Europeia e adquiriu um papel crucial como interlocutor inicial da Escola de Paris, fortalecendo os debates de segurança e a teoria da securitização promovida pela Escola de Copenhague juntamente com Bigo (C.A.S.E. Collective, 2006). Huysmans também considera o significado social da linguagem no cerne de sua abordagem, sendo esse o elemento fundamental para a compreensão da realidade. A linguagem é o instrumento capaz de impulsionar a ocorrência da securitização, uma vez que ao mencionar, criticar ou ainda, ao evitar a enunciação de dado processo, é possível que o locutor, o autor de tal movimento, propulsione e, ademais, legitime a securitização (Huysmans, 2002).

Desse modo, é possível compreender a insegurança como um domínio de práticas reproduzidas por meio do investimento social e político da racionalidade da segurança nas áreas de política. Convergindo com as proposições de Bigo, Huysmans admite a articulação desse fenômeno marcado não por mudanças radicais em situações específicas ou por eloquentes discursos, mas sim através de práticas da vida cotidiana (Huysmans, 2002).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Inserida e tratada na agenda de segurança da União Europeia, a pauta migratória passou a ser objeto de análise dos debates referentes à segurança interna do bloco, uma vez que, com a abertura das fronteiras e com a livre circulação de pessoas entre os países signatários do Acordo de Schengen, houve o *spillover* do projeto de mercado interno para um de segurança interna no que diz respeito à imigração (Huysmans, 2000). Logo, verifica-se o argumento de Bigo (2008) sobre o *continuum* de segurança, em que a atuação de agências e de profissionais da segurança aponta para determinados indivíduos rotulados como de "alto risco" e "grupos-alvo" cujo perfil sugere a possibilidade de os mesmos passarem de categorias inofensivas para as mais perigosas.

Nesse sentido, a Escola de Paris compreende os mecanismos de segurança através do controle social, tais instrumentos separam a boa circulação da má; maximizam a boa circulação, diminuindo a má. Como na perspectiva de Foucault, os meios de controle social têm a capacidade de reprimir ou, ainda, de impedir o ingresso de determinados grupos e indivíduos (Foucault, 2008).

2. A especificidade europeia face às migrações

A chegada de milhares de pessoas em busca de proteção no continente europeu desencadeou mudanças profundas na União Europeia. O fenômeno com ápice nos anos 2014-2016 superou os afluxos anteriores, com repercussão na tomada de decisão dos países do bloco europeu. A conjuntura europeia daquele momento continha a crise na zona do euro, a sobrecarga de migrantes nos países de fronteiras externas, com destaque para a Itália e Grécia, país que ainda estava em recuperação da crise fiscal, e as negociações sobre o Brexit.

No domínio da União Europeia, há a convergência dos procedimentos de asilo e refúgio conhecida como Política de Asilo. No caso da crise migratória em análise, os fluxos foram formados por requerentes de países de em desenvolvimento com destaque para os migrantes sírios, iraquianos, afegãos e de países africanos. Ao chegarem ao espaço europeu, grandes impasses foram impostos a esses indivíduos.

Os grupos de pessoas que se deslocam forçosamente, como os que chegaram à Europa nesse período, são designados como os indivíduos compelidos a deixarem seus países de origem em busca de proteção em outros estados, uma vez que são pessoas que têm suas sobrevivências comprometidas por motivações diversas. Na União Europeia, esses indivíduos solicitam asilo e podem se tornar refugiados (EUROCID).

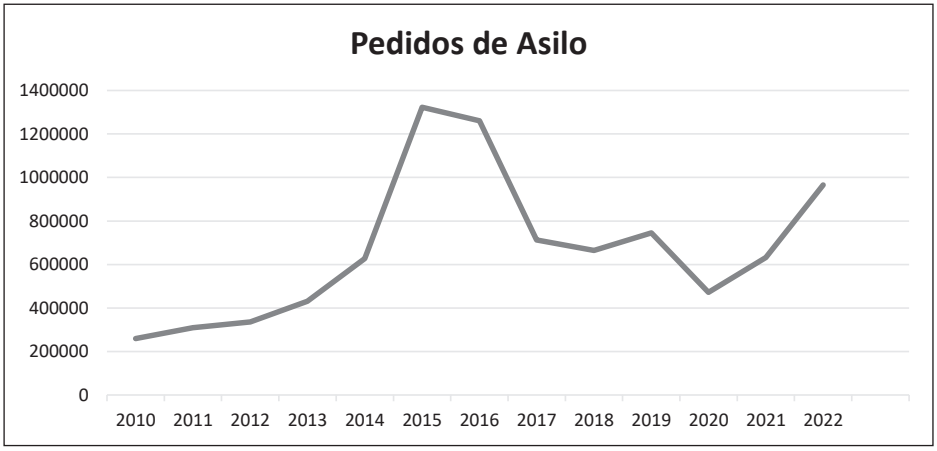
Na União Europeia existem conteúdos normativos sobre asilo e refúgio, os solicitantes têm seus processos tratados de maneira convergente. São vários Tratados e Acordos que moldaram a condição de solicitante de asilo e refúgio. Desde o Acordo de Schengen (1985) sobre a livre circulação, passando pelo Tratado de Maastricht (1992) introduziu importantes modificações para o tratamento da temática migratória, na medida em que permitiu a centralidade da Comunidade Europeia para a apreciação e decisão perante questões supranacionais por maioria qualificada. O Tratado de Lisboa 2007 confirmou o objetivo de uma política migratória comum como o

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

compartilhamento do número de migrantes que entram no bloco europeu entre os países membros. Desde 1999 há o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) que estabelece normas e cooperação que a unificação no tratamento dos solicitantes de asilo com vários instrumentos legislativos e uma agência (Agência da União Europeia para Asilo). Um dos instrumentos é o Regulamento de Dublin, que versava sobre a responsabilidade do Estado-membro em que houve a primeira entrada do solicitante sobre a condução do pedido asilo, ou seja, o Estado de entrada do migrante na União Europeia é o responsável por cuidar do pedido de asilo. Posteriormente, em função do auge migratório entre 2014 e 2016, esse sistema foi flexibilizado (EUR-LEX, 2004).

Entre os anos de 2008 a 2012, período que antecedeu o abrupto crescimento migratório, o número total de migrantes em busca de refúgio recebido pelos países da União Europeia apresentou uma variação média anual de 200 a 300 mil solicitantes. No ano de 2013, houve um expressivo aumento do total de requerentes, ultrapassando 400 mil pedidos. No entanto, foi em 2014 que houve um significativo aumento no que culminou na denominada "crise migratória" com 626.970 indivíduos solicitantes de asilo aos países da EU. Em 2015 foram 1.322.850 e, em 2016, 1.260.930 (Eurostat).

Gráfico 1 – Evolução dos pedidos de asilo na União Europeia



Fonte: Parlamento Europeu/Eurostat.

No final de 2014, o ex-ministro italiano Enrico Letta, em colaboração com outros países europeus, lançou a operação "*Mare Nostrum*", voltada à busca e salvamento de migrantes. Com a medida, o número de vítimas no Mar Mediterrâneo diminuiu, porém por um curto período de tempo. Durante a operação, mais de 100.000 refugiados foram resgatados. No entanto, em setembro de 2015, a medida foi interrompida, devido aos altos investimentos e pela percepção de que a mesma estaria atuando como um fator de atração e incentivo da imigração ilegal para a Europa (Falchi; Gois, 2017).

A operação foi substituída pela Operação Tritón, dedicada ao controle de fronteiras e operada pela Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Fronteiras Externas (FRONTEX). A medida demandou altos investimentos: 2.9 milhões de euros financiados pelo bloco europeu mensalmente. Diferentemente da *Mare Nostrum*, a operação deixou a questão de salvamento dos migrantes às margens, de modo que as operações de busca e salvamento de migrantes eram realizadas apenas se necessário. Tal estratégia estimulou incidentes e grandes naufrágios no Mediterrâneo (Turrión, 2016).

Em maio de 2015, o Conselho Europeu adotou a Decisão de Política Externa e Segurança Comum (2015/778), operação militar do bloco europeu para atuação nas porções central e meridional do Mediterrâneo. Conhecida como Operação Sophia, a mesma não era voltada ao resgate de vítimas do tráfico de pessoas, mas contribuiu para a diminuição das mortes nas rotas. Ainda em 2015, houve o reforço das operações nas fronteiras da Grécia e da Itália e a adoção da missão militar (EUNVAFOR MED) nas regiões sul e central do Mediterrâneo para deter o contrabando de barcos na Líbia (Ferreira, 2016).

Antes, porém, que acontecimentos de grande repercussão internacional ocorressem – como a morte do menino de nacionalidade síria, Aylan Kurdi[1], morto afogado na costa da Turquia, em 2015, e a divulgação de imagens de embarcações irregulares com milhares de refugiados a bordo – as autoridades políticas europeias mostravam-se letárgicas frente à questão insurgente.

3. A atuação da Alemanha na crise dos refugiados: medidas de acolhimento

Apesar das regulamentações normativas, havia nesse contexto uma dificuldade sobre a efetivação de uma política comum de asilo na União Europeia e o processo de acolhimento de migrantes foi submetido a diversas indefinições condicionado por interesses e variações dos Estados-membros. Diante de um quadro de ausência de respostas comuns, a Alemanha se destacou no acolhimento dos imigrantes ao convidar os requerentes para o seu território (Grigonis, 2016).

Nesse sentido, a Alemanha se sobressaiu na conjuntura de expansão migratória, sobretudo por suas medidas favoráveis à entrada de migrantes principalmente no início do crescente migratório. As políticas perpetradas pelo país indicaram possíveis estratégias de exercício de uma liderança silenciosa na gestão do caso, uma vez que os demais Estados do bloco não se mostraram receptivos ou ainda rechaçaram os fluxos sob atuações unilaterais, como a construção do muro na fronteira da Hungria.

Em 2015, o fluxo de migrantes assumiu uma dimensão até então desconhecida na Alemanha. Nesse período, foram apresentadas 476.649 solicitações de asilo, o que representa um aumento de aproximadamente 135% em relação ao número de pedidos de asilo em relação ao ano anterior (BAMF – Federal Office for Migration and Refugees, 2016). Apesar dos dados do Gabinete de Estatísticas

1 As imagens de Aylan Kurdi, 3 anos, de origem síria, tiveram grande repercussão internacional. Em 2 de setembro de 2015, o menino foi encontrado em uma praia turca após se afogar no Mar Egeu com seu irmão, sua mãe e outros nove refugiados.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

da União Europeia (EUROSTAT) já apontassem desde 2013 um crescente número de chegadas ao Estado alemão, os números foram surpreendentes. Dentre os cinco países que mais receberam solicitações de asilo no bloco europeu, a Alemanha apresentou destaque.

Com o alto número de chegadas, houve uma sobrecarga no sistema de concessões de asilo alemão. As principais nacionalidades dos requerentes de asilo no país seguiram a tendência observada na UE. Em 2015, os sírios representaram o maior grupo dentre os solicitantes, com 326.900 – em 2014, foram registrados 65.000 pedidos de asilo de sírios na Alemanha representando um aumento de 403%. Em seguida, as nacionalidades registradas em 2015, afegãos e 122.000 iraquianos e paquistaneses (BAMF – Federal Office for Migration and Refugees, 2016).

Gráfico 2 – Evolução dos pedidos de asilo na Alemanha

Fonte: Parlamento Europeu/Eurostat.

Como é possível perceber no Gráfico 2, o ápice de solicitações de asilo na Alemanha foi em 2016 com 745.160 requerimentos. No ano de 2017, houve uma diminuição nesse número, com 222.565 mil registrados. Esse declínio acentuado, além de seguir uma tendência europeia, pode ser justificado pelo maior controle e restrições exercidos no país perante a entrada de refugiados, visto as pressões políticas exercidas sobre Merkel e a consequente mudança de posicionamento da chanceler sobre o acolhimento dos refugiados. Por fim, no ano de 2018, período em que os fluxos haviam diminuído expressivamente, o país registrou 184.180 solicitações de asilo (EUROSTAT).

Tal como nos anos anteriores, a maior parcela de requerentes de asilo do período analisado (2014-2016) vinha da Síria. Os requerentes do Iraque, Nigéria, Turquia também obtiveram destaque. No mais, os seguintes países – Afeganistão, Eritreia, Somália, Geórgia e Guiné – faziam parte do grupo de requerentes (Heb, 2018).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

3.1. *"Wir schaffen das!"*: o "nós podemos" da Alemanha e as medidas de acolhimento de refugiados

Nesse processo de aumento do fluxo migratório para a Europa, a chanceler Angela Merkel protagonizou importante atuação. Diante da impossibilidade de traçar uma resposta conjunta no âmbito da UE, Merkel propôs em 2015 um posicionamento de abertura, mais especificamente até o mês de setembro, sob a afirmação *"Wir schaffen das!"* ("Podemos fazer isso!"), referindo-se ao acolhimento dos migrantes.

Desde o início de 2015, o país apresentava proeminência dentre o grupo de países favoráveis a uma maior ação da União Europeia na resolução da crise dos refugiados. Diante da situação, a Alemanha foi o único Estado-membro do bloco europeu em manter suas fronteiras abertas para o acolhimento dos migrantes. O país, inclusive, suspendeu a Regulamentação de Dublin para refugiados sírios, o que possibilitou o aumento de solicitações de asilo na Alemanha (Mayer, 2017).

Como consequência, houve um trânsito de requerentes de refúgio com entrada de países como Grécia e Hungria, transformando a responsabilidade de verificar a solicitação de asilo dos migrantes no território alemão. A medida casou impacto no bloco europeu, uma vez que correspondeu a uma política perpetrada unilateralmente, sob a justificativa de adesão ao "drama humanitário" em ocorrência com a "crise migratória" (Sommer-Pressekonferenz..., 2015). Somada aos demais posicionamentos e políticas, a suspensão do regulamento de Dublin delineou a conduta alemã de apoio e acolhimento dos requerentes de asilo proposta em um primeiro momento.

Em declarações públicas, Merkel demonstrava os anseios em promover uma rápida integração dos migrantes, defendendo o direito de permanecerem no país e a expulsão rápida dos requerentes cujos pedidos fossem recusados (Lusa, 2015). Tendo em vista as considerações legais vigentes e as orientações políticas do governo de Merkel, através de textos e em discursos, a chanceler alemã evidenciou uma clara conduta de receptividade para o acolhimento de refugiados e a preocupação em salvaguardar os seus direitos. Em contrapartida, a convergência entre discursos e atuações nem sempre foi concretizada ou, pelo menos, não nos termos em que esteve enunciado. O posicionamento de receptividade, diretamente vinculado à figura de Merkel, deu margem à operacionalização de dispositivos de segurança nas fronteiras nacionais.

Diante dos ataques ocorridos contra abrigos de refugiados nesse período, a chanceler corroborou para que a população buscasse compreender o fenômeno no âmbito europeu. Para tanto, em pronunciamento nacional em agosto de 2015, destacou as premissas da UE de defesa dos direitos civis universais e alertou que, dado as cotas de asilo não respeitadas dentre todos os Estados-membros, seria necessário compartilhar a responsabilidade (Deutsche Welle, 2015). Dessa forma, Merkel foi protagonista nas medidas de alocação previamente analisadas.

Em setembro de 2015 houve uma grande repercussão do fenômeno migratório em função da morte de Aylan Kurdi, quando Merkel afirmou destinar 6

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

bilhões de euros para administrar o fluxo de migrantes, fomentando o senso de responsabilidade coletiva e necessidade de atuação conjunta perante a crise (Da France Presse *apud* Merkel..., 2015). Em outubro, com o fechamento da fronteira húngara com a Croácia, Merkel assegurou acolher os migrantes estacionados nas fronteiras dos países do leste europeu (Deutsche Welle, 2017b).

Apesar de não serem as únicas políticas defendidas no início, os posicionamentos de abertura visaram ao fornecimento de alojamento, educação e aos mecanismos para promover a inclusão ao mercado de trabalho. Também houve a promoção de cuidados físicos e mentais, acesso aos serviços administrativos, financeiros e de segurança. Todavia, o expressivo número de requerentes de asilo que chegaram a Alemanha, principalmente em cidades populosas como Hamburgo, Munique ou Berlim, gerou uma série de problemas para o fornecimento de alojamento, educação e suporte administrativo necessário (Breckner, 2015).

Pelas características da Alemanha, os recém-chegados ao país foram importantes para a economia alemã, dada a gradual diminuição da população economicamente ativa do país. Dentro de uma tendência europeia, a Alemanha apresenta um expressivo aumento da projeção de expectativa de vida e uma baixa taxa de fertilidade entre as mulheres. Logo, o ingresso maciço de jovens para trabalhar e consumir contribui, de certa forma, para estabilizar o desequilíbrio demográfico em ocorrência e corroborou para que Merkel, em estratégia ambígua, agradasse também as reivindicações mais conservadoras, uma vez que os refugiados e requerentes muitas vezes trabalham informalmente ou são empregados em troca de salários abaixo da média garantida pela legislação alemã.

De acordo com o relatório do Conselho Europeu "*Intercultural Cities*", o mercado de trabalho da Alemanha é particularmente rígido para os requerentes de asilo, uma vez que não permite que eles exerçam trabalhos remunerados durante os primeiros três meses após a chegada. Após esse período, os migrantes têm a permissão de trabalhar em determinadas funções, conquanto que não haja nenhum desempregado alemão elegível para o cargo pleiteado. Apenas após quinze meses de permanência do migrante no país é que o mesmo pode, sem qualquer constrangimento, ocupar postos disponíveis (Council of Europe, 2015).

A política de abertura apoiada por Merkel foi fortalecida na prática por atores da sociedade civil, como organizações não governamentais, agentes do ACNUR (Agência de Refugiados da ONU) e demais organismos da ONU, e por indivíduos simpatizantes da questão migratória. Nesse sentido, houve esforços voltados à integração e adaptação dos recém-chegados.

As principais etapas para o desenvolvimento e utilização da base de dados foram definidas no projeto de coordenação de Digitalização de Procedimentos de Asilo sendo instaladas em todos os pontos de recepção dos migrantes (incluindo centros de espera e filas de processamento), em filiais do *Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)* e em diversos escritórios da Polícia Federal (European Migration Network, 2018).

Em 2015, autoridades locais de Berlim passaram a enfatizar a importância do trabalho desempenhado pelas instituições de caridade e de departamentos e

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

órgãos municipais já existentes, de modo a estimular medidas a favor dos migrantes. Nesse sentido, obtiveram destaque as associações árabes, cuja participação na recepção e integração dos recém-chegados foi fundamental para a adaptação dos mesmos em diversas cidades do país (Council of Europe, 2015).

Sobre o domínio linguístico, as habilidades no idioma alemão constituem um elemento fundamental para o processo de integração. Dessa forma, parte das faculdades comunitárias alemãs ofereceu gratuitamente cursos do idioma aos requerentes de asilo e aos refugiados. Além do ensino, os cursos proporcionavam ensinamentos sobre aspectos relativos à cultura e à sociedade germânica. As classes contaram com o apoio de voluntários qualificados para o ensino (Neher, 2015).

Nesse processo de adaptação e integração dos migrantes, autoridades alemãs e organizações da sociedade civil enfatizaram meios de facilitar a entrada no mercado de trabalho, desenvolvendo estratégias criativas para tornar a convivência mais acessível. Em 2015, o governo alemão criou um projeto com casas compartilhadas para refugiados ficando responsável pelo aluguel. Denominado Refúgio, o local também teve a finalidade de proporcionar maior convivência de linguagens e cultura (Council of Europe, 2015).

A integração dos refugiados ao sistema educacional da Alemanha também foi amparada por medidas governamentais. A adaptação de crianças refugiadas ao sistema educacional público foi uma das prioridades no processo de acolhimento proposto, considerada como uma estratégia eficiente de integração a longo prazo. Em contrapartida, os impasses em acolher esses alunos no decurso do ano letivo decorreram, principalmente, de dificuldades em relação ao idioma alemão e pela falta de estrutura, recursos e apoio das famílias.

Diante do desafio de integrar crianças na educação alemã, o governo criou o programa '*Wellcome Classes'*, oferecendo um ensino personalizado voltado à integração dos mesmos ao sistema de ensino regular. Além disso, promoveu programas de inserção de jovens e adultos ao ensino superior. Para tanto, foram implementados recrutamento e capacitações de novos professores para lidar com histórias e complexidades envolvidas nos países de origem dos migrantes (Davis, 2017).

As medidas discorridas concernem, acima de tudo, à tentativa de consolidar a adaptação social dos migrantes tendo como base a garantia dos direitos desses indivíduos, assumindo que a abertura de fronteiras implica em uma coexistência que beneficie ambas as partes: tanto os que chegam, quanto a sociedade de destino. No nível doméstico, Merkel enquadrou a crise dos refugiados como um desafio a ser superado juntamente com os demais Estados da UE, demonstrando assim, a capacidade da Alemanha de enfrentar a crise, dado o poder econômico, a posição financeira e orçamentária sólida e as baixas taxas de desemprego do país.

Em pronunciamento em 2015, Merkel afirmou que: "A grande maioria do nosso povo é cosmopolita. Nossa economia é forte, nosso mercado de trabalho é robusto e até mesmo receptivo" (Die Bundeskanslerin, 2015). Logo, ao articular a identidade coletiva alemã como liberal e cosmopolita, a chanceler fortaleceu a imagem da Alemanha como um país de imigração.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

4. Alemanha e o uso de medidas securitárias

As medidas adotadas por Merkel, no avanço da explosão migratória, repercutiram com desconfianças e críticas tanto dos vizinhos europeus quanto opositores internos, mas inicialmente a chanceler e seu governo mantiveram as medidas de acolhimento (Mayer, 2017). No entanto, a análise da perspectiva adotada pelo governo de Merkel indicou uma mudança discursiva em relação ao posicionamento de receptividade, verificada sobretudo a partir de outubro de 2015 e em 2016. Além das medidas de acolhimento, houve uma mudança em relação à entrada dos requerentes, sendo possível observar políticas de fechamento de fronteiras e, inclusive, de securitização dos migrantes.

Nesse primeiro momento de fluxo migratório, o discurso governamental não articulava o fenômeno como crise. Em vez disso, o fenômeno era compreendido como uma tragédia da qual os migrantes são vítimas, sem fazer qualquer vinculação com o modo como os refugiados e requerentes acolhidos poderiam impactar o contexto nacional, ou seja, sem indicar relação com as pautas domésticas e possíveis problemáticas a serem desenvolvidas com o expressivo fluxo de migrantes aceitos (Sommer-Pressekonferenz..., 2015). Nessa fase, os critérios de construção de ameaças e movimentos de securitização não foram colocados em primeiro plano por Angela Merkel. Todavia, alterações nos posicionamentos da própria chancelar e seu governo foram modificados.

4.1. Pressões internas

Angela Merkel, que em agosto de 2015 havia suspendido o Regulamento de Dublin para permitir o registro de requerentes de asilo independentemente do país de chegada, voltou a respeitar as normativas. Ademais, visto que as pressões geradas pelos fluxos de migrantes nos Estados de fronteiras da EU, particularmente Grécia e Itália, a chanceler voltou a defender um maior controle de fronteiras.

No cenário quando Merkel foi contrária ao fechamento de fronteira, a AfD (Alternativa para Alemanha), partido populista de direita, eurocético e anti-imigração, ganhou expressivo destaque ao se declarar contrário ao recebimento. A postura do partido contribuiu, inclusive, para a potencialização de sentimentos de rechaço aos migrantes.

Visto que Merkel não seguiu o Regulamento de Dublin III ao permitir o registro dos migrantes em um país diferente do Estado de entrada, Frauke Petry líder da AFD e entre 2015 a 2017, defendeu que a concessão de asilo a esses migrantes não deveria ser permitida. Esse posicionamento corroborou para uma interpretação identitária sobre a crise, com alegação que o acolhimento apenas deveria ser concedido aos migrantes legais, uma vez que a concessão de refúgio deveria seguir as leis de asilo político e de auxílio a refugiados, sem haver ressalvas condicionadas a diferentes causalidades como, naquele caso, a guerra na Síria.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

> "[...] cabe aos alemães a tarefa de decidir sobre quais migrantes devem ser aceitos em nosso país. Decidir sobre quem está migrando e quem não está, quem é que vai fazer parte de um novo país é, no final, questão de impor fronteiras e respeitá-las" (Petry, 2016).

Os alertas do partido sobre as possibilidades dos recém-chegados representarem uma ameaça à sociedade alemã foram catalisados diante do registro de 347 acusações por agressões sexuais em Colônia, ocorridos na noite de 31 de dezembro de 2015. As notícias correram pelas tradicionais mídias do ocidente. Os ataques, supostamente cometidos por refugiados e migrantes, tiveram como alvo sobretudo mulheres europeias, sendo divulgados dentro do clima de "invasão islâmica" na Europa (Dearden, 2016).

Além disso, em outubro de 2015, Henriette Reker, candidata à prefeita de Colônia e, posteriormente, eleita para o cargo, foi vítima de um ato de violência enquanto fazia campanha política na cidade. Reker, favorável ao posicionamento de abertura defendido por Merkel, apresentou como proposta para seu mandato propiciar melhores condições de vida aos refugiados presentes na cidade. A candidata foi esfaqueada e o agressor confessou ter agido devido à defesa dos refugiados (Muller, 2015). Dois dias após esse incidente, uma manifestação em Dresden, no estado da Saxônia, teve a participação de cerca de 20.000 pessoas favoráveis a deportações imediatas dos refugiados (Dongel, 2015). Nesse contexto, demais autoridades políticas passaram a receber ameaças de morte por defenderem a política de abertura (Muller, 2015).

Esses acontecimentos levaram Fraude Petry adotar um discurso que defendia o controle de fronteiras a partir de uma compreensão identitária alemã. Para Petry, a medida defendida por Merkel de acolher os migrantes estacionados nos países do leste europeu contrariava a legislação europeia. Somados aos grupos e demais partidos da extrema-direita, que comungam do euroceticismo próprio dos populismos de esquerda e de direita e ainda abordam a questão migratória, o AfD se fortaleceu no espectro político nacional e garantiu 94 cadeiras a seus deputados no Bundestag nas eleições nacionais de 2017, após apenas quatro anos de sua criação (Deutsche Welle 2017a).

Esses fatores levaram a uma mudança significativa na postura de Merkel e seu governo. Ao passo que em 2014 e 2015, no plano doméstico a governante visou a uma postura que não securitizasse a figura do refugiado – de modo a manter as fronteiras abertas, sem impor limites máximos ao número de chegadas e integrando-os à sociedade alemã com ações de curto e longo prazo –, no nível da UE, a partir dessas pressões Merkel tendeu à securitização dos migrantes, buscando dificultar o movimento para o território europeu. O governo passou a adotar os reforços do controle das fronteiras externas e promoveu acordos internacionais para o regresso de requerentes de asilo e combatendo canais de imigração irregular.

Outras medidas estipuladas por Merkel, predominante desde o final de 2015, foi categorizar os requerentes entre legais ou ilegais de acordo com a forma em que haviam chegado à União Europeia. Logo, grande parte daqueles que chegavam, principalmente pela Turquia, através das rotas do Mar Mediterrâneo e apresentavam fundado temor de perseguição, obtinham, sob base jurídica, a concessão do asilo.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

No entanto, visto as crescentes pressões internas e o contexto político cada vez mais desfavorável internamente e no âmbito do bloco europeu, Merkel reagiu com oposição ao asilo para àqueles que chegassem por canais irregulares à União Europeia, incluindo os que vinham por meio de redes de tráfico de migrantes.

Em relação ao âmbito da União Europeia, Merkel passou a observar o fenômeno como uma ameaça à coesão e à continuidade do projeto de integração do bloco europeu, visto que os fluxos migratórios emergiram em um momento em que a União Europeia se encontrava enfraquecida politicamente após os efeitos da crise da zona do Euro. Havia naquele momento um debate entre os membros políticos polarizado entre a busca por medidas econômicas comuns de resgate dos chamados PIIGS – Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha – e a tentativa de evitar a saída da Grécia da União Monetária Europeia, o que poderia prejudicar a valorização internacional do Euro (Richter; Wahl, 2011 *apud* Kang, 2015).

Diante das opiniões díspares da sociedade alemã e de demais autoridades sobre as chegadas e as pressões crescentes em relação aos possíveis riscos emergentes com os fluxos migratório, os instrumentos que enquadravam os migrantes outrora como "vítimas" apareciam de modo cada vez mais vulneráveis ao contexto em desenvolvimento no país. Merkel, contudo, tornou-se fundamental no movimento securitário desses indivíduos no país, ao verificar os ímpetos de ameaça à integração e segurança europeias e promover a busca por apoio político e segurança nacional como questões de primazia para a gestão do fenômeno migratório no país.

Para além da perspectiva de que o acolhimento deixaria o país mais vulnerável a possíveis ataques terroristas – fator fundamental para a passagem para securitização –, outras atribuições remetiam esses indivíduos ao rechaço e à exclusão ao acesso de seus direitos. Dentre os principais impasses correlatos à recepção estavam: o medo de aumento da violência, a incerteza de que o acolhimento pudesse atrair mais requerentes, a falta de garantia dos auxílios financeiros aos migrantes e o possível envolvimento da Alemanha em conflitos armados (Institute Fur Demoskopie Allensbach, 2016).

A mudança de postura de Merkel permitiu a securitização dos refugiados, pois a representação de ameaça remetida aos recém-chegados foi verificada em atos discursivos perpetrados perante uma audiência capaz de reconhecer e legitimar os migrantes como agentes securitizados.

Com a aparente vulnerabilidade do país a possíveis ataques, Merkel aprimorou dispositivos que identificavam vinculações dos requerentes ao crime organizado, permitindo as autoridades alemãs e europeias a agiram mais rapidamente e de modo mais preciso em casos de tentativas de violência (Mayer, 2017). Em 2016, foi anunciada a construção de um centro de inteligência para decodificar mensagens suspeitas em comunicações online (conhecido pelo acrônimo ZITiS). Possíveis indícios de organização de atentados poderiam ser identificados e evitados por esse centro de inteligência (Schallbruch; Skierka, 2018).

Para Bigo (2002), expoente da Escola de Paris, a securitização da imigração, para além de contribuir para o avanço da extrema-direita e racismos, está antes de tudo na ideia de um corpo estatal que controla a suas fronteiras e no medo simbólico

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

dos políticos perderem esse controle. Dessa forma, a securitização está vinculada ao *habitus* da tecnologia da segurança, ao limite da liberdade pelo medo e aos aparatos de controle. "A securitização da imigração emerge da correlação de alguns atos de fala bem-sucedidos de líderes políticos, mobilizações que eles criam a favor e contra grupos de pessoas e grupos específicos" (Bigo, 2002, p. 65).

Essas orientações teóricas auxiliam a compreender como Merkel e seu governo passou por uma mudança que alterou a perspectiva da Alemanha sobre a recepção de migrantes e implementou maior controle. Essas medidas começaram em setembro de 2015 com o controle das fronteiras internas do país, particularmente com a Áustria; em 20 de outubro de 2015, o Parlamento alemão assinou o *The Act on the Acceleration of Asylum Procedures,* com medidas restritivas ao acolhimento; após os ataques ocorridos em Colônia, houve a aprovação do *Asylum Package I* (Library of Congress, 2015).

Em março de 2016, foi firmado o acordo entre UE e Turquia (*UE-Turkey Pact*). Sob protagonismo da Alemanha, essa medida visou fortalecer a Turquia como fronteira externa no gerenciamento da "crise dos refugiados". Em termos práticos, o pacto representou o fechamento das fronteiras da União Europeia para os requerentes de asilo com pedidos negados em primeira instância no bloco europeu. Para cada refugiado sírio irregular enviado de volta para a Turquia, haveria um reassentamento de refugiado sírio na União Europeia (European Parlament, 2016).

Em dezembro de 2016, Angela Merkel aprovou o "*Nine-Point Plan*", política para fomentar a segurança nacional e evitar qualquer ato terrorista. O projeto de lei pretendeu o aumento do número de policiais, intensificou a cooperação em toda a comunidade europeia para o compartilhamento de dados de inteligência e classificou qualquer indício de vinculação com o terrorismo como crime (Angela..., 2016).

No último trimestre de 2017, um programa de incentivo ao regresso voluntário dos solicitantes a seus países de origem foi implementado, o "*Dein Land. Deine Zukunft. Jetzt!*" ("O teu país. O teu futuro. Agora!"). Entre fevereiro e outubro de 2017, o programa abrangeu 8.369 pessoas. Ainda, entre janeiro a setembro de 2017, quase 20 mil pessoas foram deportadas e 115 mil requerentes de asilo rejeitados da Alemanha (Deutsche Welle, 2017a).

As medidas elencadas acima foram políticas securitárias perpetradas e serviram como instrumentos para mitigar chegadas e permanências nos anos subsequentes, apesar de Merkel sempre afirmar não arrependimento da política *"Wir schaffen das!":* o "nós podemos". No entanto, pressões políticas anti-imigração, atores como o partido Alternativa para Alemanha (AfD) e pressões contrárias à recepção de migrantes no país, promoveram alterações na política de acolhimento.

Considerações finais

O objetivo desse artigo foi demonstrar como a chanceler Angela Merkel se destacou no espaço da União Europeia ao promover na Alemanha o acolhimento de migrantes na condição de refugiados no ápice do fluxo migratório entre os anos de

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

2014-2016. Porém, no final de 2015, a partir de pressões internas e externas, houve mudança de postura e adoção de mecanismos que levaram à securitização dos requerentes de asilo em território alemão.

Inicialmente a estratégia da chanceler foi a de representar a crise dos refugiados como não ameaçadora para a sociedade alemã, referindo-se ao migrante como um objeto de segurança ameaçado por terrorismo, abusos dos direitos humanos e conflitos armados. Várias medidas de acolhimento foram promovidas nessa fase através do lema *Wir schaffen das!*: o "nós podemos". A suspensão da regulamentação de Dublin permitiu maior atração dos migrantes para a Alemanha e medidas de enquadramento social promoveram a atração de migrantes e solicitações de asilo no país. O ápice de solicitações de asilo na Alemanha foi em 2016 com 745.160 requerimentos.

A condição de acolhimento foi alterada em função das pressões ocasionadas principalmente por ataques ocorridos, manifestações sociais e disparidades de interesses políticos. Esses acontecimentos fomentaram a execução de práticas e discursos, particularmente pelo partido AfD de extrema direita, que enquadrassem os requerentes de asilo como ameaças. Por conseguinte, ocorreram também alterações nos discursos de Merkel que passaram a apontar para a construção de subcategorias figurativas de refugiados como sujeitos passíveis de perturbar a segurança e a integridade do país. Esta Nesse sentido, Merkel adotou medidas emergenciais para conter a ameaça representada por tais subcategorias, contribuindo para a perspectiva de ameaça aos requerentes não apenas em seus discursos, mas também a partir de práticas.

A migração associada ao tema de segurança é bem tratada por abordagens teóricas. A análise das fundamentações das políticas de abertura e das medidas securitárias na Alemanha trouxeram o debate sobre migração ao campo de segurança através da Escola de Copenhague e principalmente pela Escola de Paris quando expõem a migração como ameaça através de discursos e pressões sociais de atores políticos e partidários. A contribuição da Escola de Paris, aqui, foi em delinear o papel do aparato institucional, burocrático e medidas que promovem o controle dos indivíduos sob o escudo da segurança.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

REFERÊNCIAS

ANGELA Merkel defends Germany's refugee policy after attacks. **The Guardian**, 2016. Disponível em: theguardian.com/world/2016/jul/28/merkel-rejects-calls-to--change-germanys-refugee-policy-after-attacks. Acesso em: 18 set. 2024.

BAMF – Federal Office for Migration and Refugees. **Migration Report 2015**: Central Conclusions. 2016. Disponível em: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015-zentrale-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile&v=13. Acesso em: 30 jun. 2020.

BIGO, Didier. International Political Sociology. *In*: Williams, P. (org.). **Security Studies**: An Introduction. Londres: Routledge, 2008. p. 116-129.

BIGO, Didier. L'immigration à la croisée des chemins sécuritaires. **Revue Européenne des Migrations Internationales**, Poitiers, v. 14, n. 1, p. 25-46, 1998.

BIGO, Didier. **Security and Immigration**: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. 2002. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/03043754020270S105. Acesso em: 12 out. 2019.

BRECKNER, I. Refugees in German Cities: Local responsibilities and universal access under conditions of protest and inclusive actions in the civil Society. *In*: RC21 INTERNATIONAL CONFERENCE ON THE IDEAL CITY: BETWEEN MYTH AND REALITY. REPRESENTATIONS, POLICIES, CONTRADICTIONS AND CHALLENGES FOR TOMORROW'S URBAN LIFE. Urbino (Italy), ago. 2015. p. 27-29. Disponível em: http://www.rc21.org/en/conferences/urbino2015. Acesso em 20 nov. 2020.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security**: A New Framework for Analysis. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

C.A.S.E. COLLECTIVE. Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto. **Security Dialogue**, Oslo, v. 37, n. 4, p. 444-487, 2006. Disponível em: http://sdi.sagepub.com/cgi/content/abstract/37/4/443. Acesso em: 27 nov. 2020.

COUNCIL OF EUROPE. **"Refugees welcome"** – Refugee integration policies in Berlin Neukölln. Berlin, 2015. Disponível em: https://rm.coe.int/168048e623. Acesso em: 7 nov. 2020.

DAVIS, Austin. Berlin's Education Experiment: Welcome Classes for Refugee Children. **The New Humanitarian**, 20 out. 2017. Disponível em: https://deeply.thenewhumanitarian.org/refugees/articles/2017/10/20/berlins-education-experiment-welcome-classes

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

DEARDEN, Lizzie. Cologne attacks: American woman tells how Syrian refugees rescued her from New Year's Eve sexual assault. **The Independent**, 16 jan. 2016. Disponível em: http://www.independent.co.uk/news/world/europe/cologne-attacks--american-woman-tells-howsyrian-refugees-rescued-her-from-new-years-eve-sexual-a6816221.html). Acesso em: 12 out. 2020.

DEUTSCHE WELLE. **Ascensão da Afd gera protestos na Alemanha**. [*S. l*], 24 set. 2017a. Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/ascens%C3%A3o-da-afd-gera-protestos-na-alemanha/a-40666529. Acesso em: 16 out. 2020.

DEUTSCHE WELLE. **Grande parte dos europeus associa refugiados a terrorismo.** [*S. l.*] 12 jul. 2015. Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/grande-parte--dos-europeus-associa-refugiados-a-terrorismo/a-19394815. Acesso em: 4 set. 2020.

DEUTSCHE WELLE. **Países do Leste desafiam política migratória da UE**. [*S. l.*], jun. 2017b. Disponível https://www.dw.com/pt-br/pa%C3%ADses-do-leste-desafiam--pol%C3%ADtica-migrat%C3%B3ria-da-ue/a-39241081. Acesso em: 10 jun. 2020.

DIE BUNDESKANZLERIN. **Sommerpressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel**. Press release, 31 aug. 2015. Disponível em https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/sommerpressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-848300. Acesso em: 21 out. 2020.

DONGEL, Luis. 20.000 alemães vão às ruas pedir deportações em massa de refugiados. **El País**, Dresden, 20 out. 2015. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/19/internacional/1445283369_986136.html. Acesso em: 5 set. 2020.

EUR-LEX. **Diretiva 2004/82/CE do Conselho de 29 de Abril de 2004, relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras**. Disponível em: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0024:0027:PT:PDF. Acesso em: 25 out. 2020.

EUROCID. **Política de Asilo**. https://eurocid.mne.gov.pt/politica-de-asilo#toc-novo-pacto-em-mat-ria-de-migra-o-e-asilo. Acesso em: 4 set. 2024.

EUROPEAN MIGRATION NETWORK. **Focused study 2018**: Labour market integration of thirdy country nationationals in EU Member States. Group of the European Public Law Organization (EPLO) [s. d.]. Disponível em: https://ec.europa.eu/home--affairs/sites/homeaffairs/files/12a_greece_labour_market_integration_final_en.pdf. Acesso em: 24 nov. 2020.

EUROPEAN PARLAMENT. EU Plan Statement & Plan Action. **Legislative Train 08.2024**. 2016. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/carriage/eu-turkey-statement-action-plan/report?sid=8301. Acesso em: 18 set. 2024.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

EUROSTAT. **Estatísticas sobre o asilo**: Principais países de destino: Alemanha, França e Espanha. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/pt#Principais_pa.C3.ADses_de_destino:_Alemanha. 2 C_Fran.C3.A7a_e_Espanha. Acesso em: 15 fev. 2020.

FALCHI, Giulia; GOIS, Pedro. The third way. Humanitarian corridors in peacetime as a (local) civil society response to a EU's common failure. **REMHU**: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Brasília, v. 25, n. 51, p. 59-75, dez. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S198085852017000300059&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 jun. 2020.

FARGUES, Philippe. **Four Decades of Cross-Mediterranean Undocumented Migration to Europe**. A Review of the Evidence. Organização Internacional para as Migrações (OIM), 2017. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/four_decades_of_cross_mediterranean.pdf. Acesso em: 15 maio 2020.

FERREIRA, Susana. Orgulho e preconceito: A resposta europeia à crise de refugiados. **Relações Internacionais** , n. 50, p. 87-107, 2016. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S164591992016000200007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 19 maio 2020.

-for-refugee-children. Acesso em: 28 nov. 2020.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, Território, População**. Curso dado do Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GRIGONIS, Simas. EU in the face of migrant crisis: Reasons for ineffective human rights protection. **International Comparative Jurisprudence Journal**, Mykolas Romeris University, Lithuania, 2016. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1016/j.icj.2017.01.003. Acesso em: 26 out. 2020.

GUILD, E.; CARRERA, S.; BALZACQ, T. The changing dynamics of security in an enlarged European Union. **Research Paper – Challenge Papers**, n. 12, p. 1-2, out. 2008. Disponível em: http://www.ceps.be/book/changing-dynamics-security-enlarged-european-union. Acesso em: 10 dez. 2019.

HEB, Barbara. **Potential of Asylum Applicants**: Analysis of "Social Component" Data relating to Applicants' Social Structure. Annual Report 2018, Reports on Migration and Integration – Series 3. Federal Office for Migration and Refugees, 2018. Disponível em: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/BerichtsreihenMigrationIntegration/SoKo-Analysen/soko-jahresbericht-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=12. Acesso em: 19 jul. 2020.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

HUYSMANS, Jef. Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security. **Alternatives**: Global, Local, Political, v. 27, 1. suppl, p. 41–62, 2002.

HUYSMANS, Jef; SQUIRE, Vicki. Migration and Security. *In*: CAVELTY, Myriam Dunn; MAUER, Victor (ed.). **Handbook of Security Studies**. London, UK: Routledge. 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/deref/http%3A%2F%2Fwww.routledge.com%2F9780415463614. Acesso em: 20 nov. 2020.

HUYSMANS, Jef. The European Union and the Securitization of Migration. **Journal of Common Market Studies**, v. 38, n. 5, p. 751-777, 2000.

HUYSMANS, Jef. What's in an act? On security speech acts and little security nothings. **Security Dialogue**, v. 42, n. 4-5, p. 371–383, 2011.

INSTITUTE FÜR DEMOSKOPIE ALLENSBACH. Die Angst vor Veränderung. **Frankfurter Allgemeinen Zeitung**, n. 22, 27 jan. 2016. Disponível em: https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/allensbach-analyse-die-angst-vor-veraenderung-14035557.html. Acesso em: 23 mar. 2020.

KANG, Yoo-Duk. Policy Responses of the ECB in Managing the Euro Crisis and its Evolutionary Role. **KIEP Research Paper**, 2015. Disponível: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2770356. Acesso em: 28 set. 2020.

LIBRARY OF CONGRESS. **Germany**: Parliament Adopts Legislative Package on Asylum and Refugees. 2015. Disponível em: oc.gov/item/global-legal-monitor/2015-11-02/germany-parliament-adopts-legislative-package-on-asylum-and-refugees/#:~:text=(Act. Acesso em: 18 set. 2024.

LUSA. Merkel defende rapidez na integração de refugiados e na expulsão dos outros migrantes. **Diário de Notícias**, 30 ago. 2015. https://www.dn.pt/globo/merkel-defende-rapidez-na-integracao-de-refugiados-e-na-expulsao-dos-outros-migrantes-4753288.html. Acesso em: 24 set. 2020.

MAYER, Matthias M. Germany's response to the Refugee Situation: Remarkable Leadership or Fait Accompli? **Newpolitk**, 2017. Disponível em: http://www.bfna.org/wpcontent/uploads/2017/04/Germanys_Response_to_the_Refugee_Situation_Mayer.pdf?. Acesso em: 24 jun. 2020.

MERKEL diz que chegada de refugiados mudará a Alemanha. **G1**, 2015. Disponível em: http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/09/merkel-diz-que-chegada-de-refugiados-mudara-alemanha.html. Acesso em: 26 set. 2020.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

MULLER, Enrique. **Candidata à prefeitura é esfaqueada por sua política de asilo na Alemanha.** El País. Berlim, 17 out. 2015. Disponível em < https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/17/internacional/1445091387_489426.html> Acesso 04 set. 2020.

NEHER, Clarissa. Refugiados convivem com solidariedade e xenofobia em vila de contêineres de Berlim**. BBC News Brasil**, Set. 2015. Disponível em < https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150908_abrigo_refugiados_alemanha_rb> Acesso em 13 dez. 2020.

ONU NEWS. **OIM: número de mortos no Mediterrâneo subiu para 3.771 em 2015.** 5 jan. 2016. [S.L]. Disponível em< https://news.un.org/pt/story/2016/01/1536891-oim-numero-de-mortos-no-mediterraneo-subiu-para-3771-em-2015> Acesso em: 10 jun. 2020.

PETRY, Frauke. **Germany:** AfD's Frauke Petry speaks on refugee attacks, Brexit and EU (2m 21s). 2016. Disponível em < https://www.youtube.com/watch?v=cOr-CIRDN-mY>. Acesso em 30 dez. 2020.

SCHALLBRUCH, Martin; SKIERKA, Isabel. **The German View on Cybersecurity.** *In:* SCHALLBRUCH, Martin; SKIERKA, Isabel. *Cybersecurity in Germany*. 2018. Cap 4, p. 5-14.

SOMMER-PRESSEKONFERENZ der Kanzlerin zu aktuellen Themen (Teil 1) am 31.08.2015. Youtube, 2015. 1 vídeo (16:27). Publicado pelo Phoenix. Disponível em: Sommer-Pressekonferenz der Kanzlerin zu aktuellen Themen (Teil 1) am 31.08.2015. Acesso em: 18 set. 2024..

TURRIÓN, Ruth**.** Europa sin rumbo. El fracaso de la UE en la gestión de la crisis de los refugiados. **Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos**. 2016. Disponível em: https://revistas.uam.es/index.php/reim/article/view/6937/7274.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

CAPÍTULO 7

DISSUASÃO E GUERRA NA PENÍNSULA COREANA:
hipóteses racionalistas

Flávio Pedroso Mendes
Victória Maria Pessoa Raposo

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

A Península Coreana não é apenas a região mais militarizada do planeta, por m², mas também um dos principais ambientes geoestratégicos com potencial de conflito direto entre Estados nucleares. Como precedente, o contexto político entre as Coreias produziu uma das guerras mais destrutivas do período pós-Segunda Guerra Mundial, em um dos raros episódios em que o emprego de artefatos atômicos foi abertamente defendido por um alto comando de guerra, na figura do general Douglas MacArthur, comandante das forças da ONU até 1951 (Labs, 1997). Como prognóstico, a região tende a se tornar o centro de gravidade da principal competição geopolítica das próximas décadas: a Guerra Fria em construção entre EUA e China (Mearsheimer, 2010).

Historicamente, a Península Coreana quase sempre foi palco de atuação e de disputas entre nações externas poderosas, como os EUA, a China, a Rússia/URSS e o Japão. As intervenções, que ocorreram de formas distintas e, por vezes, concomitantemente, produziram um enorme custo à população local, que sofria com as constantes mudanças governamentais (Visentini, 2012). As relações diplomáticas entre as duas Coreias continuam temerárias, em função sobretudo do programa nuclear norte-coreano e dos exercícios militares na fronteira (Pecequilo, 2003). Tendo em vista a irresolução da disputa, e por estarem sob um armistício, as duas Coreias vêm desenvolvendo suas capacidades militares e convivem com o potencial constante de escalada do conflito (Lim, 2019).

De acordo com Postrol e Schiller (2016), o desenvolvimento militar da Coreia do Norte, em particular no campo nuclear, tem como objetivos dissuadir possíveis ataques contra o país e provar internacionalmente seu potencial e autonomia. A Coreia do Sul, de sua parte, beneficiada por um exponencial crescimento econômico no final do século XX, garantiu investimentos para aprimorar e modernizar suas forças combatentes, além de contar com a continuidade da presença de tropas norte-americanas estacionadas em bases permanentes no país (Kugler, 1998).

Propõe-se aqui uma reflexão sobre as condições de dissuasão e os riscos de guerra na Península Coreana a partir de expectativas derivadas de modelos racionalistas. Como é sabido, a abordagem da Escolha Racional tem sido um programa de pesquisa prolífico e influente na Ciência Política há décadas (Ball, 1976), o que não é diferente no subcampo das Relações Internacionais, sobretudo nos estudos de segurança e de estratégia, em que seu potencial para a elaboração rigorosa de problemas e hipóteses é impossível de ser

negligenciado. A próxima seção tratará sumariamente do contexto político e estratégico na região. Em seguida, serão apresentados, também de forma sumária, alguns modelos e expectativas racionalistas centrais e potencialmente úteis para o caso em questão. Conclui-se com algumas lições retiradas das seções anteriores, atinentes às condicionantes para a preservação da paz e da estabilidade na Península Coreana, no presente e no futuro.

1. O contexto político e estratégico na Península Coreana

A Península Coreana passou por numerosos períodos de conflito até sua disposição atual. A consolidação do reino de Joseon, entre os séculos XIV e XIX, foi de suma importância para a unificação das relações entre os reinos incorporados: Goryeo, Baekje e Silla. Segundo Visentini (2012), esse processo não foi apenas o resultado natural de uma discrepância de capacidades, mas também uma forma de fortalecimento diante dos interesses e das ameaças provenientes dos impérios chinês e japonês. Tradicionalmente cercada de unidades políticas mais poderosas, a península sempre foi considerada pelas nações do leste asiático como débil e destinada à subordinação diante dos vizinhos mais fortes. Por isso mesmo, os impérios buscavam ter influência e controle sobre o seu território e seus recursos naturais e sociais.

Atualmente, as Coreias do Sul e do Norte são importantes para a balança de poder regional e ainda enfrentam impasses cooperativos no estabelecimento de políticas conjuntas voltadas ao bem-estar de suas sociedades e à manutenção da estabilidade. Após a Guerra da Coreia (1950-53) e a secessão em duas unidades políticas independentes, as Coreias reconstruíram seus modelos políticos, com o auxílio das potências da época, por meio do apoio institucional aos governos e do financiamento de projetos destinados a desenvolver a indústria e a economia nos moldes dos sistemas de seus respectivos aliados (Visentini, 2012).

Os EUA, aliados da Coreia do Sul na Guerra da Coreia, mantiveram com ela uma relação de cooperação técnica e econômica desde 1950, além de estreito vínculo nas áreas de segurança e defesa. No caso da China, a aproximação com o governo de Kim Il-sung ao norte não ocorre logo após o fim da guerra e da separação territorial, mas com a estabilização do governo chinês pós-revolução cultural. Com o afastamento da URSS, o socialismo de Zuche, cujo foco era a autossuficiência econômica, política, militar e ideológica, foi a base para o desenvolvimento da nação (Visentini, 2012). Um aspecto importante é que a Coreia do Norte sempre buscou se beneficiar economicamente do apoio da China, ao mesmo tempo em que se esforçava para minimizar sua influência política e ideológica. Desde então, o governo chinês tem auxiliado o regime norte-coreano por meio do financiamento de tecnologias e de apoio diplomático (Yang, 2006).

Em termos de postura e política de defesa, a Coreia do Sul é signatária do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), de 1968, e está comprometida, portanto, em não desenvolver armamentos nucleares. O balanço de forças entre as duas Coreias está resumido na tabela abaixo (**Tabela 1**), que também apresenta as variações internas em um intervalo de 10 anos.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Para a Coreia do Norte, os números mostram variações muito pequenas na última década, com a notável exceção da contabilização de seu arsenal de mísseis balísticos intercontinentais (ICBM) e de alcances intermediário (IRBM), médio (MRBM) e curto (SRBM). A Coreia do Sul, de acordo com o relatório mais recente do *International Institute for Strategic Studies* (IISS), gasta 2% do PIB com planejamento de defesa, desenvolvimento e modernização de suas forças, além de ter aumentado o orçamento de defesa de 2024 em 4,5% em comparação com o ano anterior, provavelmente motivada pelos constantes testes da Coreia do Norte em 2023. Os gastos estão prioritariamente distribuídos em três eixos de capacidades: antecipação de ataque, detecção de mísseis e retaliação. Nesses três eixos, o orçamento irá financiar mísseis superfície-superfície (SSM), mísseis superfície-ar (SAM), submarinos, interceptores de longo alcance, caças F-35, artilharia de longo alcance e mísseis de defesa (IISS, 2024). Têm também ocorrido reuniões periódicas do Grupo Consultivo Nuclear (*Nuclear Consultative Group*), formado pelos EUA e pela Coreia do Sul, com o propósito de robustecer a dissuasão e aprimorar as condições de estabilidade na região.

Tabela 1 – Balanço militar: Coreia do Sul (2023/2013) x Coreia do Norte (2023/2013)

	Coreia do Sul		Coreia do Norte	
	2023	2013	2023	2013
População	51.966.948	48.955.203	26.194.769	24.720.407
Orçamento de defesa	USD 57.1 bi	USD 31.8 bi	-	-
Militares ativos	500.000	655.000	1.280.000	1.190.000
Exército	365.000	522.000	1.100.000	1.020.000
Marinha	70.000	68.000	60.000	60.000
Força Aérea	65.000	65.000	110.000	110.000
Reserva	3.100.000	4.500.000	600.000	600.000
Artilharia (est.)	12.128	11.038	21.600	21.100
Submarinos	38	23	71	72
Aeronaves (combate)	600	568	545	603
ICBM (est.)	-	-	17	-
IRBM (est.)	-	-	10	-
MRBM (est.)	-	-	17	-
SRBM (est.)	-	-	69	-
MBT (est.)	-	-	3.500	3.500

Fonte: The Military Balance 2014 e 2024 (IISS, 2014; 2024).

As principais manifestações materiais da aliança militar entre EUA e Coreia do Sul são o *Terminal High Altitude Area Defense* (THAAD), sistema de defesa antimísseis em operação no território sul-coreano – e único caso de emprego desse sistema fora dos EUA –, e a presença de tropas norte-americanas permanentemente estacionadas em bases no país, mantidas mesmo com o fim da Guerra Fria, ainda que

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

em números progressivamente reduzidos desde o início da década de 1990. De todo modo, o efetivo norte-americano desdobrado no Comando do Pacífico aumentou entre 2013 e 2023 (IISS, 2024), refletindo o ainda tímido "pivô para a Ásia" anunciado pelo governo de Barack Obama (DOD, 2012). Em 2024, mais de 25.000 soldados norte-americanos se encontram estacionados na Coreia do Sul, e aproximadamente 54.000 no Japão (O'Dell, 2024).

Diferentemente do que ocorre com o vizinho ao sul, os dados de defesa da Coreia do Norte não são transparentes e confiáveis. Informações sobre seu programa nuclear e sobre investimentos e projetos promovidos pelo governo são liberados em função das taxas de sucesso dos testes realizados. Dada a imprecisão dos dados, as principais fontes utilizadas para a aferição de suas capacidades são observatórios internacionais e órgãos de monitoramento do governo sul-coreano. Segundo o IISS, no ano de 2013 a Coreia do Norte já ocupava a quarta posição entre os países com maior capacidade balística do planeta. Mas, ainda que quantitativamente expressivos, os armamentos e equipamentos de suas forças armadas, em sua maioria de origem soviética mais remota, são qualitativamente inferiores aos da aliança rival. A mesma coisa se dá com relação ao treinamento e à preparação de seus combatentes (IISS, 2014).

Em 2013, o governo norte-coreano testou com sucesso uma ogiva nuclear com capacidade entre 4 e 8 KT[1], embora, naquele momento, seus meios de entrega ainda fossem questionáveis (IISS, 2014). De acordo com a Associação para Controle de Armas (*Arms Control Association*), estima-se, em 2024, que o país tenha desenvolvido 50 ogivas e possua material físsil suficiente para produzir de 70 a 90 armamentos nucleares, além de mísseis balísticos intercontinentais capazes de atingir o território dos EUA. A Coreia do Norte teria ainda um programa ativo para desenvolver mísseis balísticos lançados de submarinos[2] (Arms Control Association, [s.d.]).

A densidade militar em um espaço geográfico tão restrito, e a enorme proximidade entre forças combatentes de Estados hostis e nuclearmente armados, tornam a Península Coreana uma das regiões mais preocupantes da geopolítica do século XXI. Com efeito, em suas consecutivas revisões de defesa quadrienais desde o fim da Guerra Fria, os EUA têm consistentemente adotado como parâmetro a preservação de capacidades militares convencionais que permitam ao país lutar e vencer duas guerras em larga escala simultâneas e em regiões distintas do globo. Não à toa, uma eventual guerra na Península Coreana tem normalmente servido de cenário para esse planejamento, ao lado do Oriente Médio (Kugler, 1998). Quão provável é de fato uma

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

1 Cada quiloton (KT) equivale à quantidade de energia liberada por 1.000 toneladas do explosivo convencional trinitrotolueno, ou TNT.

2 Mísseis balísticos lançados de submarinos são relevantes porque diminuem a vulnerabilidade de parte do arsenal nuclear, na medida em que é mais difícil localizar e destruir suas plataformas de lançamento, o que aumenta a probabilidade de retaliação e fortalece a dissuasão. Há algumas décadas, se acreditava também que esse tipo de míssil produzia um efeito estabilizador, devido à sua imprecisão e consequente ineficácia para executar um primeiro ataque contraforça (Jervis, 1978), mas essa conclusão não mais se sustenta, depois de sua precisão ter sido significativamente aumentada por aprimoramentos tecnológicos posteriores (Lieber; Press, 2006).

tal guerra, dadas as atuais condições políticas e estratégicas na península, é uma questão não apenas de interesse teórico, mas, sobretudo e fundamentalmente, empírico.

2. Escolha racional: política, barganha e uso da força

A Escolha Racional tem servido de base para a construção de modelos teóricos nas ciências sociais há bastante tempo. Como um programa de pesquisa[3] na Economia, suas origens estão relacionadas com a teoria do equilíbrio via mercado (*Laissez-faire*), ainda no século XVIII (Blaug, 1975). Na Ciência Política vintecentista, a abordagem igualmente se constituiu como um programa de pesquisa contínuo e consistente, em particular – embora não exclusivamente – para o estudo do comportamento eleitoral nas democracias (Ball, 1976). Mas é talvez no pensamento estratégico da era nuclear, eminentemente nos EUA, que modelos racionalistas alcançaram o topo do protagonismo analítico, à medida que problemas políticos relacionados ao uso da força passaram crescentemente a ser descritos e avaliados em termos essencialmente econômicos, como utilidade, barganha, custos e recompensas (Trachtenberg, 1989).

Serão aqui consideradas como hipóteses ou expectativas racionalistas aquelas derivadas de modelos que partem, implícita ou explicitamente, de alguns pressupostos ontológicos fundamentais. O primeiro pressuposto é o de que os agentes, sejam indivíduos, Estados ou outras formas de coletividade, possuem relações de preferências *transitivas* e *completas* (Fiani, 2004). A transitividade[4] implica que, se A > B, e B > C, então A > C; e que, se A ~ B, e B ~ C, então A ~ C. Preferências completas significam que o agente, diante de quaisquer alternativas A e B que se lhe apresentem, é capaz de avaliar que A > B, ou que B > A, ou que A ~ B. Em outras palavras, escolhas não são impedidas por incapacidade de se avaliarem e se compararem alternativas. O segundo pressuposto é o de que os agentes são *instrumentalmente racionais*, ou seja, sempre vão escolher a alternativa que maximize suas chances de alcançar o objetivo desejado[5]. Por fim, pressupõe-se que os agentes se comportam *estrategicamente*, ou seja, reconhecem que suas escolhas são interdependentes e, por isso, levam em conta as preferências e o comportamento esperado dos demais dentro do seu próprio cálculo decisório.

Os modelos que serão sumariamente discutidos abaixo estão longe de esgotar todo o repertório de abordagens racionalistas potencialmente relevantes para a análise das condições de estabilidade e dos riscos de guerra na Península Coreana. Não há dúvidas, porém, quanto à centralidade e à solidez dos autores e argumentos selecionados, dentro dos estudos racionalistas de segurança e da estratégia.

3 Para a visão epistemológica que coloca os programas de pesquisa como unidades básicas do desenvolvimento e do progresso científicos, ver Lakatos (1970).

4 As relações de preferências descritas a seguir devem ser lidas da seguinte forma: A > B (A é estritamente preferível a B, ou seja, A produz uma utilidade sabidamente superior à produzida por B); A ~ B (A e B são indiferentes, ou seja, produzem a mesma utilidade esperada).

5 Portanto, neste contexto racionalidade não é sinônimo de egoísmo, uma vez que não pressupõe qualquer julgamento moral acerca da natureza do objetivo desejado. Pode-se buscar um objetivo eminentemente altruísta sem qualquer prejuízo para a natureza racional do cálculo da ação.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Thomas Schelling escreveu seminalmente sobre o que chamou de *diplomacia da violência*, ou o processo pelo qual a capacidade de causar dor e sofrimento inerente aos instrumentos de força pode ser utilizada para influenciar adversários e modificar comportamentos. Para Schelling, essa forma de diplomacia contrasta com o emprego da força bruta, que é diretamente tomar o objeto desejado, no lugar de convencer o adversário a entregá-lo[6] (Schelling, 1966, p. 1-6). A inspiração para o pensamento de Schelling foi, naturalmente, a revolução termonuclear do início dos anos 1950, que aumentou exponencialmente a capacidade de se causar – e, por conseguinte, de *ameaçar causar* – dor sobre outras sociedades; porém, os conceitos, variáveis e relacionamentos discutidos pelo autor refletem elementos essenciais de validade universal para todo o histórico bélico das relações humanas (Mendes, 2010).

O emprego do potencial de força como forma de influência para modificar comportamentos pode assumir duas formas, uma ativa e outra passiva. A forma ativa carrega um propósito positivo e busca forçar o adversário a realizar uma ação, como ceder parte de um território, por exemplo, e é comumente denominada *coerção* (Pape, 1996). A forma passiva carrega o propósito negativo e busca convencer o adversário a se abster de uma ação, que em geral é iniciar uma guerra, e é denominada *dissuasão*[7]. Uma vez que a maior preocupação, tanto política quanto acadêmica – incluindo-se, obviamente, o presente trabalho –, tende a ser com os riscos de guerra e com as condições para se evitá-la, é natural que o fenômeno da dissuasão tenha recebido maior atenção de teóricos e analistas (Huth, 1999).

A partir do viés racionalista, que orienta esta reflexão, as variáveis envolvidas em um processo dissuasório podem ser descritas pela seguinte equação[8]:

$$R = B.p(B) - C.p(C)$$

Em que:

R = resultado do cálculo do adversário, que informa o valor esperado da ação pretendida;

B = valor do benefício que o adversário espera obter pela ação pretendida;

p(B) = probabilidade de que a ação pretendida será bem-sucedida e produzirá o benefício esperado;

C = custos que o adversário pode sofrer caso decida agir;

p(C) = probabilidade de que a ameaça será cumprida e o adversário sofrerá os custos.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

6 Outros autores contemporâneos, influenciados por Schelling ou de forma independente, começaram a desenvolver ideias nas mesmas linhas. Ver, por exemplo, Ellsberg (1968). Um argumento anterior digno de nota, que já discutia o "valor de ameaça" (*threat value*) dos armamentos nucleares, em contraste com o valor aquisitivo de armamentos convencionais, foi apresentado por Brodie (1959).

7 Note-se que Schelling empregou o termo coerção (*coercion*) com uma conotação abrangente, que abarcava as duas formas – ativa e passiva – de influência, o que levou o autor a cunhar um termo próprio – *compellence* – para se referir à forma ativa (Schelling, 1966, p. 69-91). Nas últimas décadas, porém, o termo coerção adquiriu o sentido mais restrito utilizado aqui (Pape, 1996, p. 1-11).

8 O modelo apresentado abaixo, que nada mais é do que uma elaboração do cálculo simples de custo-benefício, é uma adaptação com base em Pape (1996, p. 16), que o emprega para o estudo da coerção militar.

A dissuasão funcionará quando R < 0, ou seja, quando o valor esperado da ação pretendida for negativo. O propósito do agente que tenta dissuadir é afetar as variáveis da equação de modo que R < 0 seja o resultado do cálculo realizado pelo adversário. Efetivamente, as variáveis que podem ser afetadas são p(B), C e p(C), posto que B reflete uma avaliação feita com base em critérios de difícil manipulação[9].

A dissuasão baseada no cálculo de probabilidade de sucesso – p(B) – é chamada de *dissuasão por negação*, na medida em que se pretende desencorajar a ação do adversário pela perspectiva de que o objeto desejado lhe será negado; ao passo que a dissuasão baseada nos custos a serem sofridos pela transgressão – C – é chamada de *dissuasão por punição* (Rhodes, 2000). Em uma disputa territorial, que é quase invariavelmente o caso neste tipo de contexto, as possibilidades de negação dependem de considerações sobre posturas e capacidades defensivas e recaem no subcampo de estudo da *dissuasão convencional*. A principal expectativa derivada desse subcampo de estudo é a de que a dissuasão depende da capacidade do defensor de impedir que o agressor execute uma *blitzkrieg* – rompimento e penetração da linha de defesa – e obtenha uma vitória rápida e decisiva no campo de batalha[10] (Mearsheimer, 1983). Alguns estudos empíricos corroboram essa expectativa e indicam que, entre as variáveis que poderiam afetar as condições da dissuasão convencional, tais como o balanço de interesses, a reputação dos agentes e a balança geral de poder, o balanço militar local – no (ou próximo do) teatro de operações – tende a ser a mais importante (Rhodes, 2000; Huth, 1999).

O estudo da dissuasão por punição dominou o ambiente intelectual da Guerra Fria e se tornou sinônimo do próprio debate acerca da estratégia na era nuclear. A reação mais imediata e natural à revolução termonuclear foi a consideração de seu impacto sobre os custos potenciais da guerra e sobre sua viabilidade futura como instrumento racional da política. Nas palavras de Waltz (1988, p. 625-626; tradução nossa): "Nós esperamos perder uma ou duas cidades? Duas cidades ou dez? Quando essas são as questões pertinentes, líderes políticos deixam de pensar em correr riscos e começam a se preocupar em como evitá-los".

O custo de uma punição nuclear (C) é provavelmente alto o suficiente para superar qualquer ganho potencial (B) de uma ação, ainda que seu sucesso seja garantido (p[B] = 1), a não ser em um contexto extremo e improvável em que a inação resultaria ela própria na extinção do ator político em questão. Logo, o resultado matemático seria inequívoco (R < 0) e a robustez da dissuasão nuclear poderia trazer a promessa de uma paz perpétua nuclearmente armada. Falta, entretanto, considerar

9 Como, por exemplo, é possível diminuir o valor – econômico, geoestratégico, nacional etc. – que o adversário atribui a um território que ele considera invadir e anexar?

10 Embora as condições de defesa e de frustração de uma *blitzkrieg* estejam fundamentalmente relacionadas à dissuasão por negação (p[B]), é evidente que também há um elemento de custo (C) envolvido. A perspectiva de uma guerra longa e desgastante, dita de atrito, afeta não somente as incertezas quanto às chances de vitória, mas também a dimensão do sacrifício, em vidas e recursos, que deverá ser feito para se alcançar o propósito buscado. Portanto, nem sempre é uma questão puramente de se negar o objeto de disputa, mas de negá-lo a um preço que seja aceitável. Isso não invalida a utilidade analítica da diferenciação entre dissuasão por negação e por punição, mas demonstra que a realidade é mais complexa e comumente capaz de embaçar a fronteira entre categorias.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

a última variável da equação: p(C). E essa é uma variável absolutamente fundamental, afinal, até um custo (C) extremamente alto se tornaria irrelevante se houver uma probabilidade nula ou muito baixa de que ele será sofrido. Trata-se aqui de avaliar a *credibilidade* da ameaça de punição e os fatores que a afetam.

Entre potências nucleares com capacidade retaliatória, em um contexto de destruição mútua assegurada, a dissuasão recíproca *direta* (de um ataque contra o próprio país) é geralmente considerada um resultado natural e automático (Waltz, 1981). Em outras palavras, a credibilidade da ameaça de retaliação a um ataque diretamente sofrido é tida como incontroversa o suficiente para que o adversário não a subestime. As coisas ficam mais complicadas quando potências nucleares competem por poder e influência em outras regiões, e precisam dissuadir ações da rival contra terceiros. Como fica a credibilidade da ameaça de punição quando a dissuasão não é direta, mas *estendida*? É razoável esperar que um país puna nuclearmente uma potência nuclear com capacidade retaliatória, arriscando sua própria destruição, em nome da sobrevivência de um aliado? Schelling entendia que esse era o cerne do problema que os EUA enfrentavam diante da URSS na disputa bipolar da Guerra Fria:

> Dificilmente parece necessário dizer aos russos que nós os enfrentaríamos se nos atacassem. Mas temos que nos esforçar muito para lhes dizer que enfrentariam a América caso eles ou seus satélites ataquem países que nos são associados. Dizê-lo, infelizmente, não o torna verdadeiro; e mesmo que seja verdade, dizê-lo nem sempre o torna crível (Schelling, 1966, p. 35; tradução nossa).

O contexto descrito acima possui uma lógica que é comumente representada, na teoria dos jogos, pelo modelo de jogo de *Chicken*[11], formalizado abaixo (**Figura 1**):

Figura 1 – Jogo de *Chicken* no contexto nuclear

País A	País B	
	Desafiar	*Conceder*
Desafiar	-100,-100	10,-10
Conceder	-10, 10	0,0

Fonte: Adaptado de Fiani (2004, p. 177).

O jogo possui dois equilíbrios de Nash com estratégias puras, (-10,10) e (10,-10), correspondentes, respectivamente, às combinações de escolhas *Ceder*/*Desafiar* e *Desafiar/Ceder*. Em cada equilíbrio, um dos jogadores (o desafiante) vence e obtém uma recompensa de 10, enquanto o outro (o concessor) perde, resultando em uma recompensa de -10. A disputa, a cada rodada em que o jogo é jogado, é justamente em torno de qual jogador desafiará e qual concederá, carregando o risco de que ambos

11 O jogo de *Chicken* é provavelmente o segundo mais conhecido e debatido no âmbito da teoria dos jogos, atrás apenas do dilema dos prisioneiros. Para uma das melhores discussões informais já produzidas a seu respeito, ver Schelling (1966, p. 116-25). Para uma formalização baseada em um contexto distinto do discutido aqui, ver Dixit e Skeath (1999, p. 109-11).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

desafiem simultaneamente e acabem no resultado trágico mutuamente indesejável, (-100,-100), o qual, no contexto aqui considerado, pode ser interpretado como guerra nuclear de fato ou como um risco excessivamente elevado de guerra nuclear. Trata-se, portanto, de um cenário de competição arriscada e potencialmente destrutiva.

O jogo possui também um equilíbrio de Nash em estratégias mistas[12], em que ambos os jogadores vão desafiar com probabilidade de 1/10 e conceder com probabilidade de 9/10. Jogado repetidamente em equilíbrio, a recompensa esperada do jogo para cada um dos jogadores será de -1, o que é um resultado bastante curioso[13]. Afinal, por que jogar um jogo cujo resultado esperado é negativo? Não seria mais racional simplesmente abster-se de jogar? A resposta seria sim, se o não envolvimento no jogo produzisse uma utilidade esperada superior, mas não é esse o caso. Não jogar o jogo de *Chicken* equivale a não competir com o adversário e assumir uma postura de *concessão permanente*, produzindo uma recompensa de -10 (inferior à recompensa esperada do jogo) a cada movimento realizado por ele. Com efeito, como lembra Schelling, recusar-se a jogar um jogo de *Chicken* não é de fato uma opção. Se o propósito do jogo é justamente identificar quem é o *Chicken* (covarde ou "amarelão", em inglês), recusar-se a jogar equivale a assumir antecipadamente essa condição (Schelling, 1966, p. 121).

Em consonância com os pressupostos da racionalidade e do comportamento estratégico, a teoria dos jogos espera que os agentes imaginem formas de agir antecipadamente de modo a alterar a seu favor as dinâmicas de um jogo. Isso pode ser feito por meio de *movimentos estratégicos*: ações antecipadas, irreversíveis e de conhecimento comum que modificam pelo menos um dos elementos da estrutura de um jogo – ordem das jogadas, recompensas ou escolhas disponíveis (Fiani, 2004, p. 241-50).

Movimentos estratégicos são úteis particularmente para fortalecer ameaças que não possuem credibilidade natural. Esse é normalmente o caso em um jogo de *Chicken*. Dizer ao adversário "nós iremos desafiar e levar a situação até as últimas consequências, então é melhor você conceder" é uma ameaça com problema natural de credibilidade, pois é algo que qualquer jogador é incentivado a dizer, independente

12 O equilíbrio em estratégias mistas acontece quando ambos os jogadores atribuem uma probabilidade para suas escolhas de modo que o jogador adversário obtenha sempre a mesma recompensa esperada, independente das escolhas que fizer. É uma forma de se evitar ser explorado por uma "estratégia ganhadora" do adversário. Demonstração do cálculo para o jogo em questão:
Seja p a probabilidade do País A jogar *Desafiar* e 1-p sua probabilidade de jogar *Conceder*;
Recompensa País B/*Desafiar* = p(-100) + (1-p)(10);
Recompensa País B/*Conceder* = p(10) + (1-p)(0);
O País A quer que: Recompensa País B/*Desafiar* = Recompensa País B/*Conceder*;
Logo, p(-100) + (1-p)(10) = p(10) + (1-p)(0) → p = 1/10.

13 Demonstração:
Em equilíbrio, cada jogador desafiará com probabilidade de 1/10 e concederá com probabilidade de 9/10;
Recompensa esperada do resultado *Desafiar/Desafiar*: (0,1)(0,1)(-100) = -1;
Recompensa esperada do resultado *Desafiar/Conceder*: (0,1)(0,9)(10) = 0,9;
Recompensa esperada do resultado *Conceder/Desafiar*: (0,9)(0,1)(-10) = -0,9;
Recompensa esperada do resultado *Conceder/Conceder*: (0,9)(0,9)(0) = 0;
Recompensa esperada do jogo: -1 + 0,9 -0,9 + 0 = -1.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

de sua real disposição. Nessa situação, pode-se valer de um movimento estratégico *incondicional* ou de *compromisso*, que é aquele em que o jogador abre mão de sua capacidade de escolha e se compromete a agir da forma ameaçada (Dixit; Skeath, 1999, p. 313-314). No jogo de *Chicken* modificado abaixo (**Figura 2**), o jogador que assumiu o compromisso de desafiar (País A) obriga o adversário a conceder, perdendo o jogo, para evitar o resultado trágico que é a pior opção para todos.

De forma ideal, um movimento estratégico incondicional tornaria certa e automática a perspectiva da punição (p[C] = 1), criando o contexto teoricamente mais favorável à dissuasão. Na realidade, contudo, essa condição ideal dificilmente pode ser alcançada. Afinal, tecnicamente nem a retaliação a um ataque diretamente sofrido por uma potência nuclear, com capacidade de segundo ataque preservada, seria de fato automática: ela só é provável o suficiente a ponto de sua credibilidade não ser seriamente questionada. O que resta aos agentes, na prática, é a possibilidade de manipular os riscos da punição, dentro do intervalo 0 < p(C) < 1, por meio do processo conhecido como *brinkmanship*[14].

Figura 2 – Jogo de *Chicken* modificado por um movimento estratégico incondicional

País A	País B	
	Desafiar	*Conceder*
Desafiar	-100,-100	10,-10
Conceder	-10,10	0,0

A esse respeito, novamente, a contribuição de Schelling, concernente àquilo que ele chamou de "estratégia com um ingrediente aleatório" (Schelling, 1960, p. 173; tradução nossa), é seminal e inestimável. Schelling foi um dos primeiros a entender que uma ameaça cujo cumprimento deliberado é desprovido de credibilidade[15] pode ser convertida em uma *ameaça probabilística*, a partir da escalada e da possibilidade de perda progressiva de controle, com a perspectiva de que os riscos se tornem elevados demais para o adversário (Trachtenberg, 1989, p. 310-311). Nos termos formais aqui tratados, o propósito do *brinkmanship* é atingir um valor de p(C) tal que, para o adversário, Cp(C) > Bp(B). No contexto de destruição mútua assegurada, porém, os riscos são compartilhados, uma vez que a punição é potencialmente recíproca: (-100,-100), no modelo acima. Com a manipulação de riscos, assim, jogo de *Chicken* assume uma versão mais dinâmica e estendida, tornando-se uma guerra de nervos em que está em jogo quem é capaz de absorver mais riscos sem capitular (Schelling, 1966, p. 92-125).

Como ficará claro a seguir, a compreensão das dinâmicas de um jogo de *Chicken*, bem como as noções de movimento estratégico incondicional e manipulação

14 "Diplomacia arriscada" e "política temerária" são expressões comumente utilizadas em português para traduzir *brinkmanship*, sem, contudo, captar essencialmente a ideia contida no termo original.

15 Como, por exemplo, a ameaça de atacar um país que possua capacidade nuclear retaliatória para punir uma transgressão cometida contra um terceiro.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

de riscos, são centrais para a análise das condições de estabilidade e dos riscos de guerra na Península Coreana.

Reflexões finais: perspectivas de dissuasão, risco de guerra e o futuro da Península Coreana

Pelo viés racionalista, em suma, a dissuasão falha e a guerra acontece quando o lado que deseja alterar o status quo espera dela uma utilidade positiva. No caso em questão, há inúmeros cenários potenciais de guerra, ilimitada e limitada[16], em função de propósitos políticos que podem ser concebivelmente atribuídos aos países envolvidos. O cenário mais natural e relevante para uma guerra ilimitada seria o de uma campanha para unificar a península sob o mesmo regime, potencialmente por iniciativa de qualquer uma das partes. Como geralmente é o caso, cenários de guerras limitadas são variados e múltiplos demais para permitir uma lista que seja minimamente exaustiva. Algumas possibilidades dignas de nota incluiriam, para a Coreia do Norte (e a China), uma guerra para arrancar concessões dos EUA, como o relaxamento de embargos e sanções ou a retirada/redução de sua presença militar na região; e, para a Coreia do Sul (e os EUA), uma campanha de desnuclearização da península, por meio de ataques diretos às ogivas e mísseis da Coreia do Norte, ou em um esforço coercitivo para convencê-la a abrir mão dessas tecnologias. A questão-chave, portanto, é: quais as chances de que o cálculo dos agentes, em qualquer um desses cenários, tenha como resultado uma utilidade positiva esperada da guerra?

Antes que se responda tentativamente à questão acima, é necessário fazer uma ressalva importante com relação à ideia de que a guerra pode ter uma utilidade positiva esperada. Em um artigo enormemente influente na literatura racionalista, Fearon demonstrou em termos formais que a guerra, na medida em que possui um custo inerente para todos os beligerantes, é sempre ineficiente *ex post* em comparação com acordos de divisões e/ou compensações que as partes poderiam celebrar para resolver sua disputa sem recurso às armas (Fearon, 1995, p. 383-90). O autor conclui, então, que o cálculo de utilidade não pode logicamente constituir uma explicação racionalista para a guerra. Para explicar racionalmente a guerra, segue Fearon, é preciso identificar os mecanismos que impedem as partes de alcançarem ou sustentarem os acordos que seriam mutuamente mais vantajosos. Para ele, três mecanismos hipotéticos fazem sentido e merecem ser investigados: (i) a indivisibilidade do objeto de disputa[17], (ii)

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

16 Na teoria clausewitziana, a guerra pode assumir duas formas, ilimitada e limitada, em função do valor atribuído ao seu objeto político. Nas guerras ilimitadas, o oponente só concederá aquilo que lhe é demandado quando estiver completamente prostrado e desprovido dos meios de resistência, o que exigirá a destruição de suas forças combatentes, a ocupação de seu território e o controle de seus recursos materiais e sociais. Guerras limitadas são aquelas passíveis de serem encerradas por meio de um acordo de paz, formal ou tácito, entre beligerantes ainda ativos e em condições de combater, mas que preferem mutuamente os termos do acordo a seguir lutando (Clausewitz, 1984).

17 No caso específico analisado aqui, pode-se argumentar que esse mecanismo está empiricamente descartado, haja vista o desfecho efetivo da Guerra da Coreia – a divisão da península –, uma solução não apenas aceitável para ambos os lados (terminou como uma guerra limitada), mas mantida até os dias de

erros de cálculo resultantes de informações privadas sobre capacidades militares ou intenções[18] e (iii) a incapacidade das partes de se comprometerem, de forma crível, com o cumprimento dos termos do acordo[19] (Fearon, 1995, p. 386-409).

O argumento apresentado aqui, contudo, não é inconsistente com a tese de Fearon. Ainda que a guerra possa não ter uma utilidade positiva esperada se comparada com acordos (pelo menos tecnicamente) concebíveis, faz sentido pensar a sua utilidade *em relação ao status quo,* precisamente nos contextos em que meios alternativos à guerra – e mais eficientes do que ela – não sejam viáveis, seja pela presença dos mecanismos hipotetizados por Fearon, seja por outras razões não vislumbradas por ele. Com efeito, a equação que é a base de toda a reflexão teórica, R = Bp(B)-Cp(C), tem como parâmetro de referência a manutenção do status quo (valor = 0), em que nada se ganha e nada se perde. Na presença de meios viáveis e alternativos ao uso da força – por exemplo, suborno ou coerção econômica -, seu valor esperado pode ser usado como referência para se apurar a utilidade relativa da guerra, sem qualquer prejuízo para os pressupostos do modelo considerado.

Feita a ressalva, resta especular sobre as variáveis centrais que tendem a afetar o cálculo de utilidade no contexto coreano. De saída, cumpre destacar o óbvio: a presença de armamentos nucleares, em ambos os lados, é de longe o aspecto mais relevante em todos os cenários imagináveis. Na ausência deles, a tarefa de desencorajar uma campanha ilimitada em prol da unificação da península, por exemplo, dependeria das complexas, e consequentemente mais imprevisíveis, dinâmicas da dissuasão convencional. O fator predominante seria o potencial de negação – p(B) –, que, em parte, é função de variáveis inerentemente menos ponderáveis e de difícil aferição prévia, como eficiência doutrinária e a qualidade dos armamentos, da liderança e do treinamento das tropas. Tratar-se-ia de um contexto mais instável e menos favorável à dissuasão, em que, como lembra Waltz (1981), não apenas erros de cálculo são mais prováveis, mas suas consequências potenciais são mais aceitáveis.

O cenário estratégico de *Chicken* produzido pelos armamentos nucleares, como aludido na seção anterior, faz com que o custo potencial da guerra seja a variável predominante e torna a manipulação dos riscos da guerra nuclear – p(C) – o principal

hoje. Porém, a vontade política de unificação das Coreias é uma possibilidade que não pode ser ignorada, pelo menos em termos especulativos, e consistiria em um objeto de disputa inerentemente indivisível. Os dois regimes não poderiam, ao mesmo tempo, governar sobre toda a Península Coreana.

18 Informações privadas podem produzir avaliações incorretas sobre força relativa e a disposição de lutar, gerando estimativas incompatíveis de probabilidade de vitória, o que por sua vez pode fechar o intervalo de barganha que contenha os acordos que seriam mutuamente aceitáveis. Como lembra Fearon, a questão mais interessante não é em si a existência de informações privadas, que são naturais e facilmente explicáveis, mas compreender quais são os incentivos estratégicos para não compartilhá-las com o adversário, uma vez que elas poderiam convergir as expectativas e facilitar a obtenção de um acordo mais eficiente do que a guerra (Fearon, 1995, p. 395-401). O argumento de Fearon, no entanto, faz sentido principalmente no contexto de uma guerra convencional. Como se argumentará abaixo, no contexto nuclear, em que erros de cálculo e estimativas irrealistas podem ter um resultado cataclísmico, informações privadas e incertezas – particularmente quanto ao tamanho, ao desdobramento e ao grau de vulnerabilidade dos arsenais do adversário – podem fortalecer a dissuasão e desincentivar a guerra.

19 Para o aprofundamento da tese da guerra como um "problema de compromisso", ver Powell (2006).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

instrumento político (Trachtenberg, 1989). Nas primeiras décadas da Guerra Fria, os EUA se encontravam em uma posição desfavorável para dissuadir seus rivais e garantir a integridade territorial de seus aliados. A URSS (nuclearizada desde 1949) e a China (desde 1964) estavam geograficamente mais próximas e poderiam agir primeiro, impondo aos EUA um fato consumado e uma difícil escolha: intervir em prol de um aliado e correr o risco de escalada em direção a uma troca nuclear, ou ficar de fora e se preservar. Não era difícil antecipar logicamente que os EUA seriam tentados a escolher a segunda opção (Gallois, 1963), o que gerava o problema de credibilidade eloquentemente descrito por Schelling. Assim, a possibilidade de exploração dos riscos de guerra nuclear estava nas mãos dos adversários geopolíticos dos EUA.

Ao adotarem uma nova doutrina a partir do início dos anos 1960, no governo Kennedy, cujo pilar seria o desdobramento de forças convencionais permanentemente estacionadas no território de países aliados, os EUA alteraram significativamente a situação (Gaddis, 1982). Nos termos da teoria dos jogos, esse movimento estratégico incondicional (ou de compromisso) garantia o envolvimento automático dos EUA em uma guerra gerada por um ataque em larga escala a um país aliado. Os EUA trouxeram para si a vantagem na manipulação dos riscos e transferiram aos adversários a escolha entre tomar a iniciativa, e arriscar a escalada nuclear, ou preservar o *status quo*.

Ainda que a ordem internacional tenha se alterado significativamente com o fim da URSS e da disputa bipolar, a manutenção da presença militar permanente dos EUA no território de aliados importantes continua a desempenhar a mesma função estratégica (Mendes, 2019). Aproximadamente 25.000 soldados norte-americanos continuam na Coreia do Sul, menos pelo seu potencial intrinsecamente defensivo do que para sinalizar o compromisso dos EUA em se envolver automaticamente em qualquer ato de força significativo na península[20]. Essa realidade é impossível de escapar a qualquer cálculo de uso da força por parte da Coreia do Norte, dificilmente podendo resultar em uma utilidade positiva esperada da guerra, tanto pela capacidade de negação (p[B]) associada ao emprego sustentado da poderosa máquina de guerra norte-americana, quanto, principalmente, pelos significativos riscos de escalada e de devastação nuclear (p[C]). Esse é o caso certamente de uma guerra ilimitada pelo controle da península, mas muito provavelmente também para guerras limitadas que envolvam o ataque e a destruição de alvos concretos – ou seja, algo além das demonstrações, manobras e testes que têm sido os meios próprios empregados pela Coreia do Norte nos últimos anos para manipular os riscos e tentar produzir alguma mudança no comportamento dos seus adversários.

Invertendo os sinais políticos, quais são as condições da Coreia do Norte de dissuadir uma guerra iniciada pelo vizinho ao sul e seu aliado norte-americano para alterar o status quo territorial ou nuclear na península? Nesse caso poderia haver uma utilidade positiva esperada da guerra? Aqui a questão é mais complexa e envolve maiores especulações e incertezas. Há quase 20 anos, Lieber e Press anunciaram que

20 Novamente, na realidade há poucos exemplos de posturas que ensejem respostas verdadeiramente automáticas. Tecnicamente, os EUA poderiam ainda escolher ficar de fora de uma guerra em larga escala e deixar seus 25.000 cidadãos à própria sorte, além de aceitar uma significativa alteração desfavorável da balança internacional de poder. O ponto é: a Coreia do Norte e a China estariam dispostas a fazer essa aposta?

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

a era de MAD (destruição mútua assegurada, em inglês) estava chegando ao fim e seria substituída por um contexto de superioridade nuclear dos EUA. A nova realidade estratégica seria resultado principalmente de uma expressiva capacidade de primeiro ataque norte-americana, não só diante dos arsenais da Rússia e da China, mas já considerando também os incipientes programas nuclear e de mísseis norte-coreanos (Lieber; Press, 2006).

Nessas condições, a Coreia do Norte não seria capaz de dissuadir uma ação militar preventiva dos EUA para destruir sua capacidade nuclear, havendo motivação política suficiente para fazê-lo. No entanto, o último ponto é fundamental: qual deve ser a dimensão da motivação política para que um país aceite o risco, ainda que residual, de sofrer uma retaliação nuclear? Mesmo que se suponha que as estimativas de Lieber e Press estivessem tecnicamente corretas, deixando de lado o fato de que foram baseadas em um estágio ainda preliminar do desenvolvimento nuclear norte-coreano, elas foram produzidas com base em modelos e simulações computacionais que são falíveis. Pode haver erros não apenas nos dados fornecidos, mas nos próprios pressupostos e variáveis dos modelos. Não existe estimativa sem margem de erro, e, em se tratando de uma guerra nuclear, uma margem pequena de erro pode significar a perda de Seul, Tóquio ou Los Angeles. Considerando o que está em jogo para os EUA no contexto coreano, é difícil imaginar algum propósito político positivo que seja proporcional aos riscos e perdas potenciais.

Com base nas considerações anteriores, é possível concluir que as condições de dissuasão na Península Coreana são robustas e os riscos de guerra são relativamente baixos. É possível ainda identificar as principais variáveis que, se alteradas, têm o potencial de afetar negativamente esse prognóstico. A retirada das tropas norte-americanas da região colocaria em xeque a credibilidade do compromisso dos EUA e suas condições de manipular os riscos da guerra nuclear. A utilidade esperada de uma ação militar pela Coreia do Norte seria automaticamente aumentada, embora não necessariamente a ponto de torná-la positiva. O resultado dependeria das capacidades convencionais de negação da Coreia do Sul, com todas as dificuldades inerentes. As consequências dessa retirada poderiam também ser enormemente minimizadas se os EUA permitissem que a Coreia do Sul mantivesse o seu próprio arsenal nuclear.

Caso a Coreia do Norte abandone seu programa nuclear e destrua suas ogivas e mísseis operacionais, os efeitos seriam mistos. Por um lado, estaria descartado um dos principais cenários potenciais de guerra limitada na península: um ataque preventivo para desnuclearizar o regime de Kim Jong-un e inviabilizar a continuidade de seu programa nuclear. Por outro, os riscos e custos de uma guerra convencional contra a Coreia do Norte, para mudança de regime e unificação da península, por exemplo, seriam dramaticamente reduzidos, tornando a opção mais atraente. É provavelmente essa constatação que motivou o regime norte-coreano a assumir os riscos de desenvolver um programa nuclear antagonizado pela maior potência do planeta, e é também por isso que as chances de desnuclearização voluntária são bastante reduzidas. Afinal, a Guerra do Iraque de 2003 deve estar viva na memória da elite política norte-coreana e assim deve permanecer pelas próximas décadas.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

REFERÊNCIAS

ARMS CONTROL ASSOCIATION. **Arms Control and Proliferation Profile**: North Korea. Disponível em: https://www.armscontrol.org/factsheets/arms-control--and-proliferation-profile-north-korea. Acesso em: 13 jul. 2024.

BALL, Terence. From Paradigms to Research Programs: Toward a Post-Kuhnian Political Science. **American Journal of Political Science**, v. 20, n. 1, p. 151-177, 1976.

BLAUG, Mark. Kuhn versus Lakatos, or Paradigms versus Research Programmes in the History of Economics. **Hope**, v. 7, n. 4, p. 399-433, 1975.

BRODIE, Bernard. **Strategy in the Missile Age**. Santa Monica: The RAND Corporation, 1959.

CLAUSEWITZ. Carl. **On War**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

DEPARTMENT OF DEFENSE OF THE UNITED STATES OF AMERICA (DOD). **Sustaining U.S. Global Leadership**: Priorities for 21th Century Defense. Washington, 2012.

DIXIT, Avinash; SKEATH, Susan. **Games of Strategy**. New York: W. W. Norton & Company, 1999.

ELLSBERG, Daniel. **The Theory and Practice of Blackmail**. Santa Monica: The RAND Corporation, 1968.

FEARON, James. Rationalist Explanations for War. **International Organization**, v. 49, n. 3, p. 379-414, 1995.

FIANI, Ronaldo. **Teoria dos Jogos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

GADDIS, John. **Strategies of Containment**. New York: Oxford University Press, 1982.

GALLOIS, Pierre. U.S. Strategy and the Defense of Europe. **Orbis**, v. 7, n. 2, p. 226-249, 1963.

HUTH, Paul. Deterrence and International Conflict: Empirical Findings and Theoretical Debate. **Annual Review of Political Science**, v. 2, p. 25-48, 1999.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). **The Military Balance 2014**. New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2014.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). **The Military Balance 2024**. New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2024.

JERVIS, Robert. Cooperation Under de Security Dilemma. **World Politics**, v. 30, n. 2, p. 167-214, 1978.

KUGLER, Richard. **Changes Ahead**: Future Directions for the U.S. Overseas Military Presence. Santa Mônica: RAND Corporation, 1998.

LABS, Eric. Beyond Victory: Offensive Realism and the Expansion of War Aims. **Security Studies**, v. 6, n. 4, p. 1-49, 1997.

LAKATOS, Imre. Falsification and the Methodology of Scientific Research Programs. In: LAKATOS, Imre; MUSGRAVE, Alan (org.). **Criticism and the Growth of Knowledge**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970. p. 91-196.

LIEBER, Keir; PRESS, Daryl. The End of MAD? The Nuclear Dimension of U.S. Primacy. **International Security**, v. 30, n. 4, p. 7-44, 2006.

LIM, Jonathan. The North Korean Détente: Peace Prospects on the Korean Peninsula. **International Journal of Korean Studies**, v. 23, n. 1, p. 106-140, 2019.

MEARSHEIMER, John. **Conventional Deterrence**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

MEARSHEIMER, John. The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia. **The Chinese Journal of International Politics**, v. 3, p. 381-396, 2010.

MENDES, Flávio. A Construção do Compromisso: a Presença Militar dos EUA na Europa durante a Guerra Fria. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 25, n. 3, p. 587-612, 2019.

MENDES, Flávio. O Uso Político da Capacidade de Destruir: a Permanente Relevância de Arms and Influence, de Thomas C. Schelling. **Política Hoje**, v. 19, n. 2, p. 560-569, 2010.

O´DELL, Hope. The US is Sending More Troops to the Middle East. Where in the World is US Military Deployed? **Blue Marble**, 25 out. 2023. Americas, Conflicts and Crises. (Atualizado em 5 abr. 2024). Disponível em: https://globalaffairs.org/

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

bluemarble/us-sending-more-troops-middle-east-where-world-are-us-military-deployed. Acesso em: julho/2024.

PAPE, Robert. **Bombing to Win**: Air Power and Coercion in War. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

PECEQUILO, Cristina. A Ameaça que Vem do Norte: os EUA e a Coreia. **Meridiano 47**, v. 4, n. 30-31, p. 15-19, 2003.

POSTROL, Theodore; SCHILLER, Markus. The North Korean Ballistic Missile Program. **Korea Observer**, v. 47, n. 4, p. 751-805, 2016.

POWELL, Robert. War as a Commitment Problem. **International Organization**, v. 60, n. 1, p. 169-203, 2006.

RHODES, Edward. Conventional Deterrence. **Comparative Strategy**, v. 19, n. 3, p. 221-253, 2000.

SCHELLING, Thomas. **Arms and Influence**. New Haven: Yale University Press, 1966.

SCHELLING, Thomas. **The Strategy of Conflict**. Cambridge: Harvard University Press, 1960.

TRACHTENBERG, Marc. Strategic Thought in América, 1952-1966. **Political Science Quarterly**, v. 104, n. 2, p. 301-334, 1989.

VISENTINI, Paulo. Coreia do Norte: História e Percepção. *In*: ALTERMANI, Henrique; MASIERO, Gilmar (ed.). **Coreia do Sul**: Visões latino-americanas. Curitiba: Juruá Editora, 2012. p. 237-258.

WALTZ, Kenneth. The Origins of War in Neorealist Theory. **Journal of Interdisciplinary History**, v. 18, n. 4. p. 615-628, 1988.

WALTZ, Kenneth. The Spread of Nuclear Weapons: More may be Better. **The Adelphi Papers**, v. 21, n. 171, p. 1-32, 1981.

YANG, Eunsook. Is China Still a Viable Mediator to Solve the North Korean Nuclear Problem? **UNISCI Discussion Paper**, n. 12, p. 173-178, 2006.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

CAPÍTULO 8

A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU NA ÁFRICA (1990-2020)

Laurindo Tchinhama
Juliana de Paula Bigatão Puig
Aureo Toledo

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Sob a égide das Nações Unidas, a primeira contribuição do Brasil em comissões multilaterais de mediação ocorreu entre os anos de 1947 e 1951, quando três oficiais, um de cada força armada, atuaram como observadores em território grego no "Comitê Especial das Nações Unidas para os Bálcãs"[1](UNSCOB). Já o primeiro envio de tropas brasileiras armadas – embora restritos a utilizar a força somente em autodefesa – ocorreu a partir de 1957, quando o "Batalhão Suez", composto por 600 militares, foi integrado à "Primeira Força de Emergência das Nações Unidas", autorizada pela ONU no ano anterior com o intuito de auxiliar no controle do conflito entre egípcios e israelenses[2].

Desde então, o Brasil comprometeu-se com o envio de militares, policiais, observadores e unidades médicas a diferentes operações de paz da ONU, sobretudo a partir da década de 1990, quando alentava o novo contexto da política doméstica com a redemocratização. O período da redemocratização foi assinalado pela aprovação da constituição de 1988, que nos incisos do seu artigo 4º demarcou os novos direcionamentos da política externa brasileira (PEB) no que concerne ao seu posicionamento internacional e princípios norteadores.

No mesmo momento em que o Brasil adentrava essa nova fase, as operações de paz da ONU também sofreram significativas transformações, principalmente para atender ao desafio das guerras intraestatais. O *modus operandi* dos mandatos dessas operações transitou do modelo tradicional de manutenção da paz para o modelo multidimensional de resolução de conflitos, caracterizado por "questões políticas, sociais, econômicas, culturais, judiciais e de sociedade civil, além de, muitas vezes, incluir o uso da força para além da autodefesa das tropas" (Andrade; Hamann; Soares, 2019, p. 7).

1 A UNSCOB foi uma missão aprovada pela Assembleia Geral da ONU (Resolução 109, de 1947) com a finalidade de observar movimentações suspeitas nas fronteiras da Grécia. Os observadores estavam organizados em delegações nacionais, e usavam braçadeiras para enfatizar a relação com as Nações Unidas (Cardoso, 1998. p. 12).

2 United Nations Peacekeeping. **Historical Timeline of Peacekeeping**. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/en/historical-timeline-of-un-peacekeeping. Acesso em: 17 jul. 2024.

Junto às transformações para o modelo multidimensional estavam as mudanças de caráter quantitativo e normativo. Em termos quantitativos, houve um aumento significativo na aprovação de novas operações de paz pelo Conselho de Segurança da ONU (CSNU): enquanto entre as décadas de 1950 e 1980 foram autorizadas 18 operações de paz, a maioria delas com mandatos tradicionais, no período 1989-1999 foram autorizadas 38 missões de paz em diferentes territórios, sendo 15 delas no continente africano (Saint-Pierre; Bigatão, 2013; Santos, 2011).

Em termos normativos, a nova conjuntura do fim da Guerra Fria e a emergência dos conflitos intraestatais demandaram a rediscussão do conceito de segurança: do tradicional viés estratégico-militar voltado à proteção estatal para a segurança humana. Oriunda do relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 1994, a segurança humana implicava que a promoção da paz passaria pelo desenvolvimento humano, colocando o indivíduo no centro das atenções. Tal mudança foi paulatinamente incorporada nos documentos "Uma agenda para o desenvolvimento" (1994), "Suplemento da agenda para a paz" (1995), e "Uma agenda para a democratização" (1996), ademais o "Relatório Brahimi" (2000), que agregaram novos conceitos e formas de atuação das operações de paz a partir da ampliação do significado da segurança (Bigatão, 2009; Boutros-Ghali, 1996; Esteves, 2009; Hill, 2005).

Considerando os movimentos transformacionais brevemente, buscamos neste trabalho analisar os aspectos fundamentais que nortearam a participação do Brasil nas missões da ONU desdobradas no continente africano no período 1990-2020. Particularmente, objetivamos mapear as formas de atuação do país e os principais destinos das tropas brasileiras enviadas à África em esforços multilaterais de manutenção da paz.

A escolha do recorte temporal da análise justifica-se pelo marco de expansão e diversificação das operações de paz e incorpora as duas décadas seguintes (2000 e 2010), em que se destacam, mais recentemente, o convite para o Brasil enviar tropas para a Missão Multidimensional das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA), em 2017, e também, o efetivo fornecimento de soldados brasileiros especialistas em guerra na selva para treinar o contingente da Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO).

Assim, argumenta-se que a presença brasileira no continente africano é parte da projeção da PEB atrelada ao fortalecimento das relações Sul-Sul desde a redemocratização do Brasil. É imperioso lembrar que esta projeção está vinculada a busca por um espaço como membro permanente no CSNU. Ademais, a presença brasileira na África, além dos fatores multilaterais no âmbito da ONU, está conectada aos aspectos culturais e histórico colonial compartilhados.

Importante destacar que embora as literaturas sobre a PEB para a África e sobre as operações de paz sejam vastas, existem poucas contribuições que procuram compreender a participação brasileira nas operações de paz na África como parte da estratégia de projeção no cenário internacional. Dos trabalhos pesquisados, poucos apresentam discussão específica sobre a presença do país no continente africano no

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

período em análise. Dessa forma, almeja-se preencher essa lacuna por meio de um mapeamento dos principais destinos dos contingentes brasileiro na África a partir de uma análise qualitativa de caráter exploratória, bibliográfica e documental.

O capítulo é composto por três partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira parte, discute-se a relação da PEB e as operações de paz da ONU. A segunda apresenta um breve histórico das relações entre Brasil e África enfatizando os interesses gerais e específicos. Na sequência, realiza-se o mapeamento das operações de paz na África em que o Brasil enviou contingentes, a fim de compreender quais foram a forma de participação brasileira no período 1990-2020. Nas considerações finais é feita uma breve síntese do argumento desenvolvido.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

1. A PEB e as operações de paz da ONU

Guimarães (2001) classifica o Brasil no sistema internacional como um Estado periférico por apresentar características como potencial geográfico, populacional e recursos naturais, conjugados com os desafios relacionados aos problemas internos de consolidação da democracia, multiculturalidade e vulnerabilidade externa. Todavia, a PEB tem feitos diferentes de outros Estados periféricos, como, por exemplo, a consolidação das suas fronteiras, preservação territorial, defesa da diplomacia, princípio da igualdade soberana entre os Estados, além de contribuir para o desenvolvimento econômico internacional.

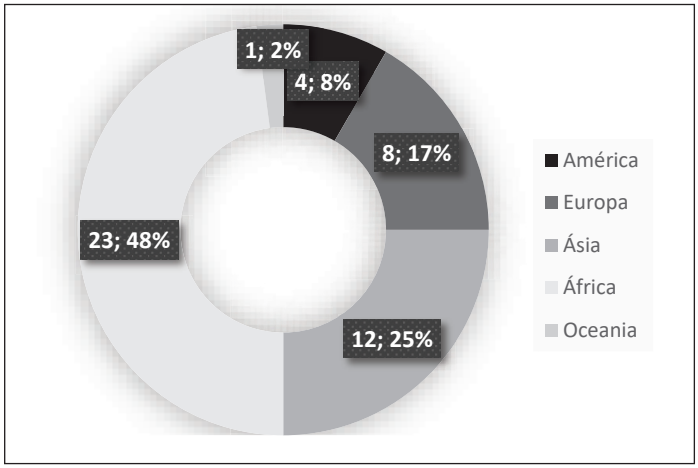
Esses fatores possibilitaram ao país exercitar sua capacidade de dialogar com diferentes Estados e lidar com interesses conflitantes (Guimarães, 2001). De acordo com o autor, a necessidade de reformulação e de adoção de uma postura autônoma na arena internacional foram fundamentais e permitiram "[...] elaborar um programa estratégico do Estado brasileiro com recursos definidos, ainda que inicialmente modestos, para construção de vínculos políticos, militares, comerciais e tecnológicos" (Guimarães, 2001, p. 147). Dessa forma, a junção do poder político e militar levou o país a ambicionar uma vaga como membro permanente no CSNU e também apoiar a reforma da ONU (Guimarães, 2001; Hamann, 2016; Miyamoto, 2008).

Um dos elementos que auxiliou o Brasil a alçar a posição de Estado emergente relaciona-se com o desempenho histórico do país na ONU no setor de segurança internacional, em especial nas operações de paz. Andrade, Hamann e Soares (2019), observam que, desde a gênese dessas missões na ONU, de 1948 até 2017, das 71 operações autorizada pelo CSNU, o país participou de 46 contribuindo com mais de "57 mil servidores, incluindo militares, policiais e especialistas civis".

Para Hamann (2015), a participação brasileira é compreendida em duas esferas. Uma caracterizada pelos interesses gerais da PEB correspondentes ao multilateralismo, que se confirma quando o país responde afirmativamente ao chamado das Nações Unidas para o envio de contingentes militares e civis aos países objeto de mandato da ONU. E outra relacionada à preferência do Brasil pelo engajamento em missões em países cujas relações históricas e culturais conectam-se aos interesses específicos brasileiros. Nesta última, se enquadram países africanos para os quais o

contingente brasileiro tende a ser maior se comparado com as demais participações internacionais, com exceção da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) em que o país enviou o maior número de contingente ao longo do seu histórico como contribuinte. A figura abaixo apresenta o percentual de contribuições brasileiras às operações de paz da ONU por regiões.

Gráfico 1 – Participações brasileiras em operações de paz da ONU – 1948-2020



Fonte: autoria própria, com base em Hamann, 2016; Miyamoto, 2008; Brasil, 2021.

Ao analisar o histórico da participação brasileira nas operações de paz, Hamann (2016) sintetiza quatro fases: fase 1 (1947-1966) marco do início das contribuições brasileiras; fase 2 (1967-1989) período do regime militar e ausência do país das operações de paz; fase 3 (1990-1999) retorno do Brasil às operações de paz, em especial nos países lusófonos: Moçambique, Angola e Timor Leste; e a fase 4 (2000-2015), considerada a mais importante em razão da expressividade numérica e posições de liderança, que inclui o engajamento na MINUSTAH. Ressalta-se que o período da redemocratização teve papel importante no retorno do país às atividades de paz, que segundo a autora, cerca de 87% das operações aprovadas pelo CSNU contaram com a participação brasileira. A esta classificação, adiciona-se a fase 5, no período 2015-2020, em que o país continuou ativo, mas encerrou sua participação na MINUSTAH em 2017, com a finalização da missão.

Além disso, de acordo com Hamann (2016, p. 100), observa-se que a participação do Brasil "também está relacionada à continuidade e mesmo à expansão de sua influência em lugares prioritários para a política externa, como países latino-americanos e países lusófonos", sobretudo quando analisadas as fases 3 e 4. Tal período corresponde às maiores transformações das operações tradicionais para as multidimensionais, que demandaram, além dos contingentes militares, também atores civis como, por exemplo, médicos, observadores eleitorais, sociedade civil, dentre outros. Assim:

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

> Tal característica abriu espaço para uma maior participação brasileira. Devido à própria realidade brasileira, o discurso de se alcançar a paz e a segurança por meio do desenvolvimento foi uma via que possibilitou a projeção do Brasil nas operações de paz multidimensionais já no final da década de 1990 (Andrade; Hamann; Soares, 2019, p. 21).

Junto ao aumento da presença de brasileiros em operações de paz da ONU, o país buscou fortalecer a formação e capacitação de civis e militares para atuar em missões nos níveis tático e operacional, instituindo centros de treinamento e qualificação profissional. Segundo Miyamoto (2008) e Hamann (2016), a participação brasileira passou a ser uma forma de mobilizar os militares para atuarem em cenários de conflitos como uma forma de inseri-los em atividades para as quais foram preparados. Ao mesmo tempo, tais experiências exigiram mudanças significativas no preparo militar e no processo de institucionalização do Estado Maior do Exército (EME), no período 2000-2015, com modificações na forma de planejamento dos treinamento e na normatização das atividades, com a produção de manuais e materiais (Hamann, 2016).

Em termos institucionais, foi criado em 2005 o Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOPaz), com objetivo de treinar as formas armadas, e, em 2010, o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) voltados para preparar e formar militares, policiais e civis (Andrade; Hamann; Soares, 2019). O CCOPAB, além da parceria com o Ministério da Defesa e o Exército Brasileiro (EB), recebe membros de instituições públicas e privadas, universidades e agências da ONU. Adicionalmente, o CCOPAB se tornou uma referência internacional de capacitação, acolhendo também contingentes de outros países.

A partir dos dados apresentados, a presença brasileira na África por meio das operações de paz merece atenção particular. Aguilar (2015, p. 130) observa que dentre os principais contribuintes para as operações de paz contemporâneas, os Estados do Sul representam cerca de 55%, segundo os dados de 2013, sendo que a maioria das missões se situa no continente africano. Ademais, afirma que:

> Apesar das discussões que se desenrolam na ONU com os maiores contribuintes financeiros exigindo a divisão desses encargos com os demais países e os maiores contribuintes com tropas pedindo uma maior participação dos mais desenvolvidos no terreno, o quadro atual se mostra interessante para ambos os grupos, incluindo o Brasil que, como a potência intermediária, aproveita essa situação para se mostrar mais atuante no campo da segurança internacional.

2. Brasil-África: das relações históricas às operações de paz

A relação Brasil-África data do processo de colonização portuguesa com a chegada dos africanos em território brasileiro por meio do tráfico de escravos. Ao longo do tempo, essa relação tem oscilado entre momentos de aproximação e afastamento, com destaque para o que ocorreu desde o período da Guerra Fria. Segundo Pagliarini, Geiger e Filippi (2017), a década de 1960 marcou o período de afastamento em

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

relação ao continente africano porque a PEB focalizou os Estados Unidos, os países da Europa e da região da América Latina. Todavia, com o processo de descolonização afro-asiático e a crise do petróleo da década de 1970, as relações foram retomadas, em especial porque os países recém-independentes eram mercados promissores.

Nessa fase, os Estados africanos enfrentavam crises de reordenamento e tensões políticas, étnicas, religiosas de adaptação ao modelo de Estado ocidental que contribuíram para as guerras intraestatais. Tais conflitos representavam as dificuldades do processo de transição e adaptação ao novo modelo de organização estatal resultante dos processos da colonização e descolonização (Santos, 2011).

As primeiras tentativas de aproximação e fortalecimento das relações Brasil-África ocorreram em vários domínios conforme a PEB de cada governo. Por exemplo, no período da ditadura militar, o governo de Médici (1969-1974) buscou se aproximar das ex-colônias portuguesa africana. Na mesma toada, Geisel (1974-1979), pelo Pragmatismo Responsável e Ecumênico, instituiu a chamada "política externa africana do Brasil" e reconheceu a independência de alguns países da África lusófona e Austral que Vizentini (2004) caracterizou de "incremento espetacular". Segundo este autor, as relações Brasil-África foram estruturadas por Médici e materializadas por Geisel, baseadas na política de desenvolvimento do Brasil que buscava parceiros internacionais para escoamento dos produtos manufaturados, visto que eram países recém-independentes. Vale ressaltar que o incentivo ao processo de descolonização dos países africanos foi intenso nessa fase, assim como o reconhecimento da independência de alguns países.

No governo de Figueiredo (1979-1985), com a diplomacia do universalismo, houve a continuidade da política de seu antecessor para o continente africano. Segundo Vizentini (2004), o Brasil se posicionou como parte do terceiro mundo e atuou em eventos internacionais com mais entusiasmo, visando o estabelecimento de parcerias com os países recém-independentes. Ademais, com o aprofundamento dos conflitos internos na África, o Brasil reforçou as relações com países lusófonos marcadas pelas viagens diplomáticas para Moçambique e Angola, particularmente, e estabeleceu acordos bilaterais em setores estratégicos, como, por exemplo, a assinatura de acordos entre a petrolífera brasileira Petrobras e a angolana Sonangol, passo que permitiu expandir suas relações aos demais países africanos (Vizentini, 2004).

No período de redemocratização, o governo de José Sarney (1985-1990) assinou acordos na área de defesa e segurança, como a ZOPACAS[3], no escopo de um perfil multilateral, econômico e de segurança desenhado na PEB (Vizentini, 2004). Sarney viu no Atlântico Sul uma oportunidade de elevar a projeção do Brasil e ganhar notoriedade com a política externa africana (Corrêa, 2006). Além disso, direcionou a PEB para o desenvolvimento nacional brasileiro, na busca pela consolidação do desenvolvimento atrelado aos interesses econômicos com países africanos, que teve seu auge na década seguinte.

3 A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) foi iniciativa brasileira que mirou maior aproximação com os países da América do Sul e África mediante cooperação estratégica na área de defesa (Fernandes, 2015).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

A década de 1990, ponto de partida da proposta de análise deste trabalho, foi distinta devido às transformações na distribuição do poder mundial e às consequências dos processos de descolonização no continente africano. Neste novo contexto, o Brasil atuou como mediador de conflitos como, por exemplo, no processo de pacificação em Angola após a eleições de 1992, com envio de um oficial na missão da UNAVEM. Ademais, apresentou a proposta para a criação da Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa (CPLP), que se consolidou nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) (Hirst; Pinheiro, 1995).

É importante destacar que o Brasil adotou uma postura ativa na ONU e apoiou o documento "Uma agenda para a paz" (1992), que pela primeira vez elucidou maiores contornos das práticas de gestão de conflitos da organização. Segundo Hirst e Pinheiro (1995), esse comportamento foi uma das estratégias brasileiras para se posicionar como possível membro permanente no CSNU e adentrar nas discussões sobre a reforma da ONU. Outra estratégia constituiu-se na intensificação da presença do país nas operações de paz na África, se apresentando como novo *player* do Sul global.

Na transição da década de 1990 e o início dos anos 2000, a PEB para a África foi de maior aproximação. De um lado, o continente buscava conter a expansão das guerras civis a partir da fórmula liberal de democratização, crescimento econômico e autoconfiança (Pagliarini; Geiger; Filippi, 2017); e do outro, por meio da presença em fóruns internacionais e das parcerias Sul-Sul.

Para consolidar as relações Brasil-África, os dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), com a política do universalismo diplomático (Pagliarini, Geiger; Filippi, 2017), foram preponderantes. No início do século XXI, a África apresentava-se como potencial mercado para produtos brasileiros, considerando o processo de desenvolvimento que os países estavam alcançando, fato que motivou o governo. Para Hirst, Lima e Pinheiro (2010, p. 32) o contexto pode ser caraterizado como "[...] o da terceira onda de interesse do Brasil pela África. O relacionamento com o continente africano se converteu num referente simbólico da estratégia Sul-Sul" baseado nos discursos identitário e histórico brasileiro com o continente africano.

Além da busca por um assento permanente no CSNU, outros fatores estão concatenados no posicionamento brasileiro que viu no continente africano fonte de apoio a tal pretensão, dentre eles a imagem nacional de um país amigo, o apego ao multilateralismo, o respeito à soberania e à resolução pacífica dos conflitos, pontos estes que são visíveis a partir dos acordos bilaterais e cooperação técnica no setor de defesa e segurança (HIRST; LIMA; Pinheiro, 2010; Vigevani; Cepaluni, 2007; Andrade; Hamann; Soares, 2019). Vale ainda mencionar algumas dessas atividades, como, por exemplo, entre 2001 e 2011, a atuação do Brasil na formação de militares da Namíbia, África do Sul, Angola, Guiné-Bissau e Nigéria no Brasil (Abdenur; Souza Neto, 2014).

No campo diplomático, o governo de Lula da Silva instaurou 17 novas embaixadas e reabriu outras no continente africano, além do presidente ter realizado 20 viagens para a região (Pagliarini, Geiger; Filippi, 2017). Esses eventos evidenciam o patamar de importância atribuído às relações com a África para a construção do

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

protagonismo brasileiro, incluindo atividades de cooperação técnica brasileira como país doador na Cooperação Sul-Sul (CSS) (Hirst; Lima; Pinheiro, 2010).

A postura e atuação do ex-presidente Lula foi de um negociador das alianças Sul-Sul, principalmente com os países africanos. Nesta seara, uma das estratégias foi a renegociação do perdão da dívida de 1 bilhão de dólares dos países africanos, considerando as relações históricas (Leite; Cavalcante, 2016; Vigevani; Cepaluni, 2007). Para Vigevani e Cepaluni (2007), as relações Sul-Sul estiveram presentes no governo Lula, seja do ponto de vista multilateral como ideológico.

Em suma, dessas relações foram constituídos 38 projetos de cooperação com os países africanos, principalmente com os países lusófonos. Dessa forma, conforme Ferreira e Migon (2016, p. 94) fica evidente que, no exercício da sua política externa:

> O entorno estratégico constitui uma área prioritária, onde o país toma iniciativas de cooperação técnico militar, a exemplo dos intercâmbios militares, dos acordos de Defesa e das ações sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU) para imposição ou manutenção de paz.

Adicionalmente, Pagliarini, Geiger e Filippi (2017, p. 5) argumentam que a partir do governo de Lula da Silva é possível verificar o processo de renascimento da "política africana brasileira". Assim, de acordo com os autores, a África se tornou parte indispensável da estratégia da PEB enquanto ator emergente do Sul global.

3. Formas de Participação Brasileira nas operações de paz da ONU na África

Ao analisar a participação brasileira nas operações de paz, Aguilar (2015) argumenta que é fundamental fazer observações relativas ao envio do contingente. Primeiramente, o Brasil adota o critério de rotatividade de tropas com periodicidade de seis meses, sendo necessário planejamento, uma vez que:

> uma tropa está desdobrada na missão, uma em desmobilização, outra em treinamento e uma quarta se organizando. A possibilidade de atuar em diferentes operações ao mesmo tempo e com diferentes mandatos pode ter como consequência a necessidade de preparações diferentes, ou parte da preparação direcionada para as diferentes atividades que a tropa poderá realizar (Aguilar, 2015, p. 135).

O autor ressalta que uma das características da participação brasileira nas operações de paz é a preferência pelo caráter pacífico de resolução de conflitos. Dessa forma, como citado, os centros especializados têm a tarefa de preparar tanto militares quanto civis com conhecimentos práticos e teóricos sobre a missão para a qual serão enviados (Aguilar, 2015). O caráter pacífico pode ser identificado no engajamento de observadores em determinada missão, que contrasta com o envio de tropas armadas e autorizadas para o emprego da força.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

O mapeamento da presença brasileira em operações de paz em países do continente africano, considerando missões iniciadas ou em andamento a partir de 1990, e encerradas ou em andamento no ano de 2020, apontou um total de 15 missões. Os dados estão sintetizados na Tabela 1, a qual distingue as missões por: sigla, período, país hospedeiro, objetivo(s) do mandato, forma de participação brasileira e status da missão (concluída ou em andamento).

Tabela 1 - Forma de participação brasileira nas operações de paz africana no pós-Guerra Fria (1990-2010)

Missão	Data	País	Objetivo(s)	Forma de participação Brasileira	STATUS
UNAVEM I	Jan 1989 Jun 1991	Angola	Observar a retirada das tropas cubanas de Angola.	Envio de observadores militares	Concluída
MINURSO	Abril 1991	Saara Ocidental	Supervisionar o acordo entre o governo marroquino e a Frente Polisário; monitorar o cessar-fogo entre as partes; organizar um referendum que permitiria a população do Saara Ocidental a decidir o *status* de seu futuro território.	Envio de observadores militares	Em andamento
UNAVEM II	II – Jun 1991 Fev 1995	Angola	Verificação dos Acordos de Paz entre o governo de Angola e a União Nacional para a Independência Total de Angola; monitoramento do cessar-fogo; observação das eleições;	Envio de observadores militares, equipe médica, pessoal e policiais	Concluída
ONUMOZ	Dez 1992 Dez 1994	Moçambique	Auxiliar a implementação do Acordo Geral de Paz, assinado pelos Presidentes da República de Moçambique e da Resistência Nacional Moçambicana; monitorar o cessar-fogo entre as partes; monitorar a retirada de forças estrangeiras; fornecer assistência técnica e monitorar o processo eleitoral.	Uma Companhia de Infantaria Pára-quedista (entre julho e dezembro de 1994) com militares e policiais	Concluída
UNOMUR	Jun 1993 Set 1994	Uganda e Ruanda	Monitorar a fronteira entre Uganda e Ruanda e verificar que não havia assistência militar cruzando as fronteiras.	Enviadas equipes médicas e/ou pessoal de saúde, sendo dez observadores militares e uma unidade médica	Concluída
UNOMIL	Set 1993 Set 1997	Libéria	Prestar os bons-ofícios e auxiliar na implementação dos acordos de paz; investigar possíveis violações do cessar-fogo; desmobilizar os combatentes; auxiliar a prestação de ajuda humanitária; investigar possíveis violações dos direitos humanos; observar eleições.	Observadores militares	Concluída

continua...

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

continuação

Missão	Data	País	Objetivo(s)	Forma de participação Brasileira	STATUS
UNAMIR	Out 1993 Mar 1996	Ruanda	Auxílio na implementação do Acordo de Arusha. O mandato da missão foi reforçado em virtude do genocídio ocorrido no país e seus desdobramentos.	Observadores militares e uma unidade médica.	Concluída
UNAVEM III	III – Fev 1995 Jun 1997	Angola	Auxiliar o governo de Angola e a União Nacional para a Independência Total de Angola a restaurar a paz e alcançar a reconciliação nacional, conforme os Acordos de Paz para Angola, o Protocolo Lusaka e as resoluções do CSNU da ONU.	Observadores militares, policiais, com os revezamentos realizados, entre agosto de 1995 e julho de 1997, chegou-se a um efetivo total 4.174 militares.	Concluída
MONUA	Jul 1997 Fev 1999	Angola	Auxiliar as partes em conflito a consolidar a paz e alcançar a reconciliação nacional, intensificando a construção da confiança e criando um ambiente de estabilidade e desenvolvimento democrático.	Observadores militares e policiais. Em março de 1999, cedeu uma unidade médica de 15 militares do Exército, para prestar apoio ao pessoal das Nações Unidas em Luanda durante o período de encerramento da MONUA.	Concluída
MINURCA	Abr 1998 Fev 2000	Rep. Centro Africana	Manter a segurança e estabilidade em Bangui e adjacências; supervisionar o desarmamento das partes em conflito e a destruição das armas confiscadas; auxiliar a reestruturação da polícia nacional; fornecer auxílio técnico para as eleições legislativas.	Observadores militares	Concluída
MONUSCO	Jul. 2010 Presente	República Democrática do Congo	Proteção de civis, pessoal humanitário e defensores dos direitos humanos sob ameaça iminente de violência física e apoiar o governo da RDC em suas ações. Esforços de estabilização e consolidação da paz.	*Force Commander* e oficiais de Estado-Maior.	Em retirada
MINUCI	Maio 2003- Abril 2004	Costa do Marfim	Facilitar a implementação do Acordo de Linas-Marcoussis.	Militares	Concluída
UNMEE	Julho 2003 Julho 2008	Etiópia e Eritreia	Monitoramento de acordo de paz, das hostilidades, da redistribuição das forças etíopes, das zonas de segurança, coordenar as atividades da missão e fornecer assistência técnicas e demais atividades.	Militares	Concluída

continua...

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

continuação

Missão	Data	País	Objetivo(s)	Forma de participação Brasileira	STATUS
MINURCAT	Setembro 2007 Dezembro 2010	República Centro Africana e Chade	Ajudar na criação de condições de segurança para o retorno voluntário, seguro e sustentável de refugiados e pessoas deslocadas.	Militares	Concluída
UNMIS	Março de 2005-julho de 2011	Sudão	Apoiar a implementação do *Comprehensive Peace Agreement*, facilitar e coordenar o retorno voluntário de refugiados e pessoas deslocadas internamente e a assistência humanitária, contribuir para os esforços internacionais para proteger e promover os direitos humanos no Sudão e outros.	Militares e Polícia	Concluída

Fonte: Adaptado de Bigatão (2009); Aguilar (2015); Hamann (2015); DPKO, 2019; UN, 2019; UN, 2021.

A partir da Tabela 1, evidencia-se que a maior parte da presença do Brasil nas operações de paz da ONU na África ocorreu nos países lusófonos na década de 1990, com predomínio de envio de observadores militares, fato que corrobora a preferência pela solução pacífica de controvérsias. No caso de Angola, em particular, a presença brasileira foi mais longa e dois motivos explicam esse fato: o histórico colonial e a proximidade linguística. Somado a isso, o fato de ser membro da CPLP, na qual o Brasil tem elevado protagonismo e conta com o apoio dos Estados membros, influenciou diretamente. Vale notar que a organização foi destino de aproximadamente 75% dos gastos com cooperação com África em 2010" (Pagliarini, Geiger; Filippi, 2017).

Outro caso que chama atenção é a operação MONUSCO. A presença brasileira ganhou destaque nesta missão, considerada a maior missão de paz na história da ONU, por intermédio de *force commander*, nomeadamente os generais, Carlos Alberto do Santos Cruz (2013-2015), o general Elias Rodrigues Martins Filho (14 meses) Ricardo Neves e Marcos De Sá Affonso Da Costa. Vale ressaltar que a primeira participação brasileira no país ocorreu após este se tornar independente da Bélgica, em 1960, na Missão das Nações Unidas no Congo (ONUC).

O terceiro elemento de destaque da tabela é a forma de participação dos contingentes enviado aos países alvos. Em grande medida, nota-se que os enviados brasileiros respondem aos modelos missão multidimensional estabelecido na década de 1990, variando entre atores civis e militares, com predomínio de observadores. A exceção fica para o caso da MONUSCO. A peculiaridade desta missão é que o mandato autoriza o uso da força com base no capítulo VII da carta de ONU, sob argumento de proteção da população (Aguilar, 2015).

Especialistas observam que o uso da força não garante a consolidação da paz sustentável (Bigatão, 2014; Donadelli; Paula, 2019; Kenkel; Hamann, 2013). Segundo Aguilar (2015, p. 134), "admitir o uso da força apenas em defesa própria choca-se com a característica natural dos militares que são treinados para usar a força. Em decorrência, os componentes militares enviados para as operações passam por uma adaptação no modo de atuar". Nesse sentido, percebemos que o emprego da força

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

tem sido um desafio para o contingente brasileiro devido ao histórico de preparação de seus militares para fins de autodefesa (Hamann, 2015; Aguilar, 2015).

Considerações finais

A partir dos anos 1990, a política externa brasileira se concentrou em ações multilaterais e nas relações Sul-Sul, principalmente na África, o que se refletiu na participação do Brasil em operações de paz da ONU, enviando observadores militares desarmados – predominantes nos anos 1990 – e militares armados, especialmente nos anos 2000. A atuação brasileira na África foi majoritariamente pacífica, com foco em mediação e observação, alinhada com os princípios da PEB. Mesmo em ocasiões de envio de militares armados, o Brasil prioriza o perfil de emprego da força apenas em autodefesa.

Essa aproximação com a África atende a interesses específicos e gerais da PEB. Os interesses específicos incluem parcerias com países de histórico colonial e cultural semelhantes ao Brasil, além de uma aproximação estratégica no Atlântico Sul. Já os interesses gerais visam fortalecer a posição do Brasil como ator emergente no Sul global, com destaque para a política externa do governo Lula. Apesar das oscilações nas relações Brasil-África ao longo do tempo, essa reaproximação é fundamental para consolidar a posição do Brasil como país emergente e faz parte da visão expansionista da PEB para o continente africano.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

REFERÊNCIAS

ABDENUR, A. E.; SOUZA NETO, D. M. O Atlântico Sul e a cooperação em defesa entre o Brasil e a África. *In*: NASSER, R. M., de MORAES R. F. (orgs.). **O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília, 2014. p. 215–238.

AGUILAR, S. L. C. A Participação Do Brasil Nas Operações De Paz: Passado, Presente E Futuro. **Brasiliana – Journal for Brazilian Studies**, v. 3, n. 2, p. 113–141, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.25160/v3.i2/d5.

ANDRADE, I. O.; HAMANN, E. P.; SOARES, M. A. **A participação do Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas**: evolução, desafios e oportunidades. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, p. 48, 2019. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8939/1/td_2442.pdf.

BIGATÃO, J. P. As operações de paz da ONU: a década de 1990 e as crises de responsabilidades. *In*: MATIJASCIC, V. B. (ed.). **Operações de Manutenção de paz das Nações Unidas**: reflexões e debates. São Paulo: UNESP, 2014.

BIGATÃO, J. P. **Manutenção da paz e resolução de conflitos**: respostas das Nações Unidas aos conflitos armados intra-estatais na década de 1990. 2009. 194 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas", UNESP/ UNICAMP/PUC-SP, 2009.

BOUTROS-GALI, BOUTROS. **An Agenda for Democratization** (Secretary-General, ed.). New York: United Nations, 1996.

BRASIL. **Historico brasileiro no concerto das Nacções**. 19 Jul. 2021.

DONADELLI, L. M.; PAULA, L. D. de. Preparando o caminho para a paz? O uso da força em Operações de paz das Nações Unidas. **Conjuntura internacional**, v. 15, n. 3, p. 6, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.5752/p. 1 809-6182.2018v15n3p6.

ESTEVES, P. A paz democrática e a normalização da sociedade Internacional. *In*: NASSER, R. (ed.). **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. São Paulo: UNESP, 2009.

FERNANDES, J. H. C. Amazônia e Atlântico Sul : desafios e perspectivas para a defesa no Brasil. *In*: GHELLER, G. F.; GONZALES, S. L. M.; MELLO, L. P. (eds.). **Amazônia e Atlântico Sul** : desafios e perspectivas para a defesa no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, 2015.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

FERREIRA, S. D. S.; MIGON, E. X. F. Cooperação técnica em segurança & defesa: presença do Brasil na África. **Revista Brasileira de Estudos Africanos**, 2015, p. 94–111, 2016.

GUIMARÃES, S. P. **Quinhentos anos de periférias**. 3. ed. Porto Alegre: Contraponto, 2001.

HAMANN, E. P. A Força de uma Trajetória: O Brasil e as operações de paz da ONU (1948-2015). **Instituto Igarapé**, n. 19, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1590/s0102-85292011000200003.

HAMANN, E. P. O Brasil e as operações de manutenção da paz : a consolidação de um novo perfil? **Cadernos Adenauer**, xvii (2016), v. 4, 2016.

HILL, S. M. **United Nations Disarmament Processes in Intra-State Conflict**. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S. de; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Analise de conjuntura OPSA**, v. 12, p. 22–41, 2010. Disponível em: http://www.nuso.org/upload/portugues/2010/2.HirstEP10.pdf.

HIRST, M.; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 38, n. 1, p. 5–23, 1995.

KENKEL, K. M.; HAMANN, E. P. **Subsídios para a participação de policiais brasileiros em operações de paz das Nações Unidas**: funcionamento, tarefas, recrutamento e oportunidades de destaque. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2013.

LEITE, A. C. C.; CAVALCANTE, T. F. A Cooperação Brasileira para a África: da diplomacia presidencial de Lula da Silva à diplomacia comercial de Dilma Rousseff. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 5, n. 2, 2016.

MIYAMOTO, S. A Política Externa Brasileira e as operações de paz. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 98, p. 361–394, 2008.

PAGLIARINI, C. M.; GEIGER, L. M.; FILIPPI, E. E. Os desafios para a consolidação da inserção estratégica brasileira na África no século XXI. **Meridiano 47 – Journal of Global Studies**, n. 19, p. 18, 2017.

RODRIGUES, A. D. O.; MIGON, E. X. F. G. O papel do Brasil na evolução das Operações de Paz. **Carta Internacional**, v. 12, n. 3, p. 77, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.21530/ci.v12n3.2017.667.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

SAINT-PIERRE, H. L.; BIGATÃO, J. P. As operações de paz da ONU e os atores regionais arranjos de cooperação e desafios. **Boletim Meridiano 47**, v. 14, n. 140, p. 26–33, 2013. Disponível em: https://doi.org/10.20889/9442.

SANTOS, L. I. V. G. **A arquitetura de paz e seguranca africana**. [*S. l.*]: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

UNITED NATIONS. **Past peace operations**. United Nations Peacekeeping, 15 out. 2021. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/en/past-peacekeeping-operations. Acesso em: 15 out. 2021.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A PEB de Lula – autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273–335, 2007.

VIZENTINI, P. G. F. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro**: Multilateralização, Desenvolvimento e Construção de uma Potência Média, 1964-1985. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

PARTE III

TEORIA CRÍTICA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

CAPÍTULO 9

PELAS LENTES DA TEORIA CRÍTICA DA RAÇA:
a campanha contra a educação antirracista nos Estados Unidos (2020-2022)

Débora Figueiredo Mendonça do Prado
Vitória de Oliveira Ribeiro

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Criado em 2013, o movimento *Black Lives Matter* ganhou força e se expandiu significativamente em 2020, após George Floyd, um homem negro, ser vítima de violência policial nos Estados Unidos. A abordagem fatal, registrada em vídeo, mostrou Floyd sendo estrangulado por um policial, provocando uma onda de revolta em todo o país e consolidando o BLM como uma força central na luta por justiça racial. A indignação gerou uma onda de protestos nos Estados Unidos e em diversas partes do mundo, consolidando o Black Lives Matter como uma força central na luta por justiça e igualdade racial.

Em meio à pandemia de Covid-19, que expôs de forma acentuada as desigualdades no acesso a cuidados médicos, comunidades negras e não brancas sofreram desproporcionalmente tanto com o impacto do vírus quanto com as consequências econômicas, intensificando ainda mais a urgência dos protestos e das demandas por reformas estruturais.Esses protestos, que se espalharam por todo o território norte-americano, expuseram as profundas raízes da brutalidade policial e do racismo no sistema de justiça criminal, evidenciando a injustiça social nos Estados Unidos. A onda de mobilização ampliou a conscientização e a empatia pela causa, ressaltando a urgência de enfrentar o racismo sistêmico e de pressionar as autoridades por mudanças significativas. Os debates que se seguiram focaram na injustiça racial e na necessidade de reformas estruturais, resultando na implementação de medidas como reformas policiais e programas sociais em diversas regiões do país (Rickford, 2021).

Em reação à repercussão do movimento Black Lives Matter e ao fortalecimento do movimento antirracista nos Estados Unidos, governos subnacionais conservadores organizaram uma resposta sistemática para restringir o debate sobre antirracismo. Durante o governo Trump, a reação ao movimento Black Lives Matter e à crescente visibilidade de debates sobre justiça racial ganhou força com a implementação de uma série de medidas que visavam limitar a Teoria Crítica da Raça e a educação antirracista em instituições públicas. Uma dessas medidas foi a Ordem Executiva 13950, assinada em setembro de 2020. A ordem proibia treinamentos de diversidade e iniciativas de combate ao preconceito em agências federais, argumentando que tais

programas promoviam uma "visão divisiva e antiamericana", refletindo uma tendência em defesa dos privilégios e atrelados à supremacia branca. A medida impedia que qualquer treinamento abordasse temas como racismo estrutural, privilégio branco e interseccionalidade, buscando suprimir discussões sobre desigualdade racial dentro das esferas governamentais e contratadas pelo governo.

Além da Ordem Executiva, Trump também estabeleceu a Comissão 1776, um grupo consultivo formado em novembro de 2020, com a missão de promover uma "educação patriótica" nas escolas dos Estados Unidos. A comissão foi criada como resposta ao Projeto 1619, uma iniciativa do New York Times que coloca a escravidão e suas consequências no centro da história americana. A Comissão 1776, composta por conservadores, buscava criar uma narrativa alternativa, enfatizando uma visão de história americana baseada em "valores tradicionais" e minimizando os impactos do racismo e da escravidão na formação do país. Em janeiro de 2021, a comissão publicou um relatório amplamente criticado por historiadores e educadores por conter distorções históricas e omissões significativas sobre o racismo e a discriminação nos Estados Unidos.

Essas ações, motivadas por uma narrativa conservadora que vilanizava a Teoria Crítica da Raça e promovia uma versão idealizada da história americana, alimentaram o movimento contra a educação antirracista, estabelecendo as bases para que legisladores estaduais, principalmente em estados governados pelo Partido Republicano, continuassem a implementar leis que proíbem o ensino de temas relacionados à justiça racial e à crítica das estruturas de poder.

Em janeiro de 2021, o presidente Biden revogou as políticas institucionais implementadas durante o governo Trump contra a Teoria Crítica da Raça, incluindo a Ordem Executiva 13950 e a Comissão 1776, com o objetivo de restaurar e expandir os treinamentos de diversidade e inclusão no setor público federal e combater a exclusão de temas sobre racismo estrutural e justiça social nas instituições públicas. No entanto, políticos conservadores, especialmente aqueles mais alinhados à direita do Partido Republicano, continuaram a impulsionar esforços para proibir a TCR, promulgando uma série de leis estaduais.

Uma narrativa distorcida e vilanizada da Teoria Crítica da Raça foi rapidamente construída, acompanhada de uma campanha intensa contra a educação antirracista e os treinamentos de diversidade. Ideólogos da extrema-direita adotaram a estratégia de criar inimigos simbólicos, usando o medo como mecanismo para fomentar discussões políticas que favoreçam sua agenda ideológica.

A vitória de Biden e a subsequente revogação das políticas de Trump não encerraram o debate sobre a educação antirracista e o combate ao racismo impulsionado pela extrema-direita. Ao contrário, governos subnacionais conservadores, vinculados ao Partido Republicano, ampliaram a campanha contra a Teoria Crítica da Raça, expandindo-a em nível nacional, independentemente da orientação presidencial ou do caráter progressista da administração vigente.

Este estudo teve como propósito analisar o debate em torno da Teoria Crítica da Raça (TCR) nos Estados Unidos, com ênfase na resposta conservadora a esse movimento. O foco recaiu sobre a campanha contrária à TCR e as legislações estaduais relacionadas à educação antirracista, no período de 2020 a 2023. Para isso, a pesquisa

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

abordou três aspectos principais: a definição da TCR a partir da perspectiva de seus teóricos, o avanço da extrema-direita e sua representação da TCR como um inimigo simbólico, e a análise das legislações em níveis federal e estadual.

Para contextualizar teoricamente a TCR, o estudo incluiu uma revisão sobre suas bases no Direito e sua aplicação no campo da educação. Com o objetivo de investigar a campanha contra a TCR e a educação antirracista, foram exploradas fontes primárias e secundárias, como jornais, pareceres de indivíduos ligados a grupos conservadores de extrema-direita e registros legislativos. Além disso, para entender as ações de banimento e restrições à TCR no âmbito estadual, a pesquisa realizou um mapeamento de dados, examinando as legislações que utilizaram jurisprudências subnacionais e detalhando seus conteúdos e públicos-alvo.

A coleta de dados contou com o levantamento detalhado do projeto *CRT Forward, da School of Law – Critical Race Studies* da UCLA[1], que mapeia legislações e restrições relacionadas à Teoria Crítica da Raça em diversas esferas, fornecendo uma base sólida para entender a amplitude das medidas implementadas. Além disso, foram utilizadas informações dos bancos *Education Week* e *Pen America*[2]. Também foram analisadas legislações pendentes no âmbito federal, com especial atenção às Ordens Executivas de Trump e Biden, que marcaram posições contrastantes sobre o tratamento de temas relacionados à diversidade e justiça racial[3].

A hipótese central desta pesquisa sustenta que as tensões e proibições envolvendo a TCR constituíram um esforço institucionalizado para bloquear o avanço de pautas progressistas e perpetuar a polarização da sociedade norte-americana em torno das questões de combate ao racismo.

Este capítulo está organizado em quatro partes principais, visando uma análise aprofundada da Teoria Crítica da Raça (TCR) e dos movimentos contrários a ela nos Estados Unidos. Na primeira seção, são apresentados os principais conceitos e fundamentos da TCR, com foco em suas origens, objetivos e contribuições para a compreensão das estruturas de poder e desigualdade racial. Em seguida, o texto aborda o avanço do movimento neoconservador e a campanha contra a TCR, destacando a construção dessa teoria como um "inimigo simbólico" em meio às tensões políticas e ideológicas. A terceira seção analisa as ações de banimento e restrições à aplicação da TCR no país, incluindo um mapeamento das legislações estaduais e federais voltadas a limitar seu ensino e discussão nas esferas educacional e pública. Finalmente, o capítulo se encerra com uma reflexão sobre os achados da pesquisa, examinando as implicações das restrições à TCR no avanço das pautas progressistas e no contexto mais amplo das disputas ideológicas em torno da justiça racial nos Estados Unidos.

1 ALEXANDER, Taifha; CLARK, LaToya; REINHARD, Kyle; ZATZ, Noah. **CRT Forward**: Tracking the Attack on Critical Race Theory. School of Law Critical Race Studies, UCLA, 2023.Disponível em: UCLA-Law_CRT-Report_Final.pdf. Acesso em: 20 out. 2024.

2 PEN America Index of Educational Gag Orders. Pen America The Freedom to Write, dezembro de 2023. Disponível em: Acesso em: 25/10/2024.

3 A pesquisa foi coordenada por Débora Prado e Vitória Ribeiro, com o apoio do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU). As autoras realizaram a sistematização dos dados legislativos sobre a TCR no âmbito estadual entre 2020 e 2023, contando com a colaboração de Júlia Assad, bolsista CNPq pelo INCT-INEU, que contribuiu para a revisão do levantamento.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

1. Considerações sobre a Teoria Crítica da Raça (TCR)

A história dos Estados Unidos revela uma sociedade marcada pela diversidade, mas também pela exclusão racial e cultural. Desde a colonização, a ideologia de superioridade racial anglo-saxã estabeleceu uma hierarquia de valor que inferiorizava africanos e povos nativos, fundamentando-se em mitos religiosos e pseudo-científicos que justificavam a escravidão e a segregação (Caldeira, 1994; Morais *et al*., 2010). Esses mitos apresentavam o negro como inferior e próximo ao animal, reforçando a subjugação como uma condição "natural" e, mais tarde, como uma necessidade econômica com a expansão das plantações. A figura do negro, assim, era associada a atributos negativos, afastando-os da cidadania e dos direitos humanos fundamentais (Abrams, 2020).

A abolição da escravidão em 1865 e a Emenda dos Direitos Civis em 1868 marcaram formalmente o fim da servidão, mas não impediram a continuidade da segregação e da exclusão. As Leis de Jim Crow, vigentes até a década de 1960, institucionalizaram a segregação racial no Sul e restringiram o acesso dos negros aos direitos civis. Na prática, o racismo se manifestava em barreiras de voto, violência, linchamentos e práticas que mantinham a população negra marginalizada e alijada da política e da sociedade americana (Bruce, 2021; Kelley; Lewis, 2005). A doutrina "separados, mas iguais" legitimou a separação racial, enquanto práticas de violência cotidiana reafirmavam a exclusão e consolidavam o sistema de poder racial nos Estados Unidos.

A resistência a esse regime de exclusão ganhou força no século XX com o movimento pelos direitos civis, que impulsionou mudanças significativas. Organizações como a NAACP e líderes como Martin Luther King Jr. pressionaram por reformas que culminaram na Lei dos Direitos Civis de 1964 e na Lei do Direito ao Voto de 1965, as quais promulgaram a igualdade formal entre brancos e negros (Morais *et al*., 2010). Essa mobilização resultou em avanços sociais e políticos, como a inclusão dos negros em espaços públicos, escolas e na política, impulsionando a criação de uma classe média negra e maior representatividade em diversas esferas. No entanto, o racismo estrutural persistiu e permanece enraizado no tecido social e institucional, com a supremacia branca se perpetuando, direta ou indiretamente, nas práticas e políticas públicas (Caldeira, 2014).

A Teoria Crítica da Raça (TCR) surgiu nos anos 1980 como resposta à estagnação dos avanços obtidos pelos movimentos dos direitos civis, especialmente no campo do direito. A TCR se propõe a desconstruir as narrativas que sustentam o racismo estrutural, evidenciando como o sistema jurídico e as instituições reforçam as desigualdades raciais (Delgado; Stefancic, 2017). Liderada por acadêmicos e ativistas como Derrick Bell e Kimberlé Crenshaw, a TCR questiona a "neutralidade" das leis, demonstrando como essas normas perpetuam o privilégio branco ao manter minorias em posições subalternas, mesmo em uma sociedade formalmente "igualitária" (Crowley, 2013).

Um dos principais conceitos da TCR é a interseccionalidade, desenvolvida por Crenshaw, que analisa as camadas de discriminação enfrentadas por indivíduos que pertencem a múltiplos grupos marginalizados, como mulheres negras. O conceito de interseccionalidade, assim, amplia o entendimento sobre a exclusão, não apenas racial,

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

mas também de gênero, classe e orientação sexual (Cobb, 2021). A TCR reflete uma evolução dos estudos jurídicos críticos (Critical Legal Studies), adaptando essa visão para incluir as questões raciais que o movimento original negligenciava. Ao investigar as raízes da desigualdade racial, os teóricos críticos da raça argumentam que o direito e o sistema de justiça americanos funcionam como ferramentas de manutenção da supremacia branca, moldando a experiência dos não-brancos e limitando seu acesso a oportunidades de progresso social e econômico (Zuberi, 2016).

A TCR se fundamenta em diversas vertentes teóricas, como o marxismo, o feminismo do Terceiro Mundo e os estudos pós-coloniais, incorporando influências de pensadores como Antonio Gramsci e Michel Foucault. A teoria também se alimenta das experiências e lutas dos movimentos sociais dos anos 1960 e 1970, como o Black Power e o Movimento Chicano, que buscaram redefinir as identidades raciais e exigir igualdade material e simbólica para minorias (Delgado; Stefancic, 2021).

Embora a TCR tenha suas raízes nos Estados Unidos, ela se expandiu globalmente e incorporou outras minorias, como latinos, asiáticos e muçulmanos, além do grupo LGBTQ+, em uma tentativa de descrever como o racismo molda as experiências de diversas comunidades. Dessa forma, a TCR ultrapassa as fronteiras acadêmicas e se aplica a outras áreas do saber, analisando, por exemplo, como a mídia, a política e a educação reproduzem ou desafiam as hierarquias raciais (Crowley, 2013).

Hoje, os debates sobre a TCR refletem as tensões da sociedade americana em torno do legado do racismo e da exclusão racial. A compreensão de que a democracia é um projeto contínuo e inacabado é central para os teóricos críticos da raça, que defendem a necessidade de reflexões constantes sobre igualdade e justiça racial. As críticas à TCR, em sua maioria, tentam deslegitimar essas abordagens sob o argumento de que causam divisão social, mas os defensores da teoria enfatizam que seu objetivo é justamente evidenciar as raízes dessas divisões para combatê-las efetivamente (Bonilla-Silva, 2019).

A TCR, portanto, se estabelece como um movimento de contestação às estruturas que normalizam a exclusão e o racismo, promovendo uma análise contínua sobre como as leis, instituições e práticas culturais podem ser reformuladas para superar as desigualdades raciais (Delgado; Stefancic, 2021).

A Teoria Crítica da Raça (TCR) destaca que a raça, embora frequentemente associada ao fenótipo, é uma construção social e não biológica, moldada por interesses sociais e políticos. Bonilla-Silva (1997, 2006) afirma que a raça foi manipulada ao longo do tempo para legitimar a estrutura de dominação racial. O racismo, então, é visto como uma estrutura enraizada que organiza e limita as oportunidades para minorias, não apenas como preconceitos individuais (Capper, 2015; Delgado; Stefancic, 2017).

Esse racismo estrutural tem efeitos profundos em todos os aspectos da sociedade americana. Apesar dos avanços sociais, os afro-americanos ainda enfrentam discriminação, inclusive em cargos de prestígio (Ladson-Billings, 2011). Na visão da TCR, os progressos das minorias muitas vezes refletem interesses das elites brancas e retrocessos subsequentes (Delgado; Stefancic, 2021). Dessa forma, a TCR questiona a eficácia das leis antidiscriminação, considerando que são insuficientes para garantir

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

igualdade real. Em vez disso, essas leis foram historicamente moldadas para manter a hierarquia racial, revelando um ciclo entre avanços e retrocessos no movimento antirracista (Crowley, 2013).

A TCR também emprega o revisionismo histórico, reavaliando a história dos EUA a partir das experiências de minorias. Essa abordagem expõe como a luta pelos direitos civis e os direitos das minorias foram moldados mais pela preservação dos interesses econômicos e políticos das elites do que pela justiça social (Ferreira; Queiroz, 2018). Bonilla-Silva (2006) argumenta que, em uma sociedade racializada, interesses raciais conflitantes emergem inevitavelmente. Enquanto os brancos tendem a apoiar o status quo racial, os negros, situados em uma posição de desvantagem, lutam por mudanças.

A TCR analisa, ainda, o "racismo daltônico", uma forma sutil e institucional de racismo que evita argumentos biológicos, mas justifica a desigualdade racial com alegações de mérito individual e dinâmicas de mercado (Gotanda, 2013; Caldeira, 2014). Essa "cegueira racial" ignora a discriminação e favorece a elite ao insistir na neutralidade da raça em decisões legais e políticas.

Outro princípio central é a interseccionalidade, que reconhece que opressões de raça, gênero e classe se cruzam e não devem ser analisadas isoladamente (Ferreira; Queiroz, 2018). A TCR parte da raça como ponto de análise, mas entende que identidades são múltiplas e mutáveis, e que a opressão racial está entrelaçada com outras formas de discriminação.

Além disso, a TCR utiliza "storytelling" para dar voz às experiências históricas e cotidianas das minorias, contrariando a narrativa dominante que minimiza ou nega o impacto do racismo. Dessa forma, busca-se um maior reconhecimento das histórias das minorias, que por muito tempo foram silenciadas, para ampliar a compreensão dos desafios enfrentados e promover uma reforma racial significativa (Delgado; Stefancic, 2021).

Por fim, a TCR tem raízes no Direito, mas influencia outras disciplinas, principalmente na Educação, onde busca entender como o racismo e as desigualdades afetam o sistema escolar e a disciplina, enfatizando uma perspectiva ativista que visa transformar as estruturas raciais e promover igualdade (Dixson; Anderson, 2018).

A Teoria Crítica da Raça (TCR) aplicada à educação nasce da necessidade de teorizar a importância da raça no ambiente acadêmico, que, apesar de relevante, tem sido subvalorizada nas pesquisas. Ladson-Billings (2002) e Tate propuseram usar a TCR para examinar o racismo e a construção da branquitude como propriedade, investigando como esses aspectos influenciam a desigualdade nas escolas (Dixson; Anderson, 2018). Essa abordagem considera a TCR uma ferramenta epistemológica e metodológica essencial para analisar desigualdades no ensino fundamental, médio e superior (Ladson-Billings, 2002). Os teóricos em educação aproveitaram conceitos dos estudos jurídicos e étnicos para construir metodologias práticas, oferecendo instrumentos aos profissionais da área (Ledesma; Calderón, 2015).

Na educação, a TCR apresenta três princípios centrais: **contranarrativa**, que valoriza o conhecimento de pessoas não brancas, expondo experiências de estudantes negros para questionar narrativas dominantes (Solorzano; Yosso, 2002); **crítica**

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

ao daltonismo, que revela a incapacidade do conceito de "não enxergar a cor" em entender o racismo em contextos sociais e históricos; e **crítica à convergência de interesses**, que argumenta que a igualdade racial só é alcançada quando alinha-se aos interesses das elites brancas, levando a uma dinâmica de reforma e reação em questões raciais (Crowley, 2013; Dixson; Anderson, 2018).

No ensino, a aplicação da TCR exige uma análise das práticas e subjetividades de professores e administradores escolares, bem como das dinâmicas culturais institucionais. A análise inclui a compreensão de como os professores influenciam os alunos e como as escolas criam ambientes que podem ser acolhedores ou excludentes para minorias. Em nível superior, a TCR critica a pretensa neutralidade racial e o ahistoricismo do ensino, destacando a importância do contexto histórico para entender as políticas de admissão e as estruturas de poder no campus (Ledesma; Calderón, 2015).

Desta maneira, a TCR enfatiza a necessidade de uma pedagogia racial crítica que desfaça as ideias de daltonismo e meritocracia, propondo uma educação que reconheça e valorize a diversidade. Fundamentada na experiência de educadores não-brancos, essa abordagem desafia a subordinação racial no ambiente escolar e incentiva os professores a engajarem-se na construção de sentido a partir das vivências e subjetividades dos alunos, promovendo, assim, um ambiente educativo inclusivo e transformador (Ladson-Billings, 2002).

2. O avanço neoconservador e a campanha contra a educação antirracista nos Estados Unidos

Após o assassinato de George Floyd por um policial em 2020, críticas ao policiamento e ao racismo se intensificaram. Manifestantes exigiram ações concretas por justiça e igualdade racial, redistribuição de recursos e uma reforma na estrutura policial. Como resposta, algumas organizações e autoridades adotaram medidas para reduzir a desigualdade racial, incluindo treinamentos sobre discriminação e diversidade tanto no setor público quanto no privado (New York Times, 2022; The Hill, 2023).

O debate sobre raça e racismo foi um tema central em 2020, ano em que as eleições presidenciais levaram os candidatos Trump e Biden a assumirem posições opostas em relação aos protestos antirracistas e ao movimento Black Lives Matter (BLM). Enquanto Trump caracterizava o BLM e os protestos como criminosos, Biden manifestava apoio ao movimento e à diversidade. Esse cenário reafirma que, como sempre, a luta antirracista enfrenta oposição. Nesse contexto, a Teoria Crítica da Raça (TCR) voltou a ganhar relevância, atraindo resistência por parte de grupos conservadores de extrema-direita, que veem seu avanço como uma ameaça à ordem social e política existente.

Christopher Rufo, um dos principais críticos da TCR, observou que os treinamentos de "formação anti-preconceito" tinham elementos associados à teoria, que ele rapidamente definiu como o "vilão" a ser combatido nos esforços contra a igualdade racial. Utilizando desinformação, Rufo declarou:

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

> "Congelamos com sucesso a sua marca – 'teoria crítica da raça' – no debate público e estamos constantemente gerando percepções negativas. Acabaremos por torná-la tóxica, à medida que colocarmos todas as diversas insanidades culturais sob essa categoria de marca. O objetivo é fazer com que o público leia algo maluco no jornal e pense imediatamente na 'teoria crítica da raça'. Decodificamos o termo e iremos recodificá-lo para relacionar ao conjunto de construções culturais que são impopulares entre os americanos" (Rufo, 2020, tradução nossa).

Rufo intensificou a estratégia ao extrair trechos de textos de teóricos da raça sem contexto, distorcendo suas ideias para construir uma narrativa de ameaça aos valores americanos. Após publicar artigos sobre o tema, ganhou visibilidade em uma entrevista na Fox News, onde afirmou que a TCR representava um perigo aos valores fundamentais dos EUA e apelou para que conservadores reagissem. Essa entrevista despertou grande atenção para a pauta entre conservadores e influenciou diretamente o então presidente Donald Trump (Alexander *et al*., 2023).

Aproveitando a retórica anti-TCR, Trump adotou o discurso em pronunciamentos e, em 22 de setembro de 2020, emitiu a Ordem Executiva 13950, que proibiu alguns treinamentos em diversidade para funcionários federais e listou oito "conceitos divisivos". Embora a ordem não mencionasse diretamente a TCR, Rufo e Trump a relacionaram como uma "ideologia maligna" que ameaçava as principais instituições americanas (Alexander *et al*., 2023; Ordem Executiva 13950).

Ideólogos de extrema-direita com frequência utilizam "inimigos simbólicos" para fomentar medo e manipular discussões políticas. Os ataques contra a TCR são claramente estratégicos e baseados na criação de uma figura de ameaça racial para mobilizar apoio entre simpatizantes da extrema-direita e legitimar uma agenda política que visa manter o status quo racial (López, 2021). Os objetivos subjacentes aos ataques à TCR incluem: (1) mobilizar a base conservadora para futuras eleições; (2) dificultar avanços em justiça racial e participação democrática de grupos marginalizados; (3) evitar uma narrativa histórica completa sobre o racismo; e (4) impedir discussões sobre o papel da raça na sociedade americana (López, 2021). Legisladores e defensores da extrema-direita perceberam o potencial eleitoral dessas questões, utilizando-as para reunir conservadores e moderados, especialmente em eleições locais como as dos Conselhos Escolares (López, 2021).

Mesmo após a revogação da Ordem Executiva por Biden, a questão da TCR permaneceu central para várias organizações conservadoras, que disseminaram modelos de legislações estaduais, políticas para conselhos escolares e currículos para combater a TCR. Instituições como o think tank Center for Renewing America e grupos como Citizens for Renewing America (CFRA), Heritage Foundation, Woodson Center, Alliance for Free Citizens e Manhattan Institute publicaram seus próprios modelos de projetos de lei, mantendo a TCR como alvo das atenções nacionais (Alexander *et al*., 2023).

A Ordem Executiva de Trump inspirou diretamente uma onda de legislações estaduais anti-TCR, com texto muito semelhante à ordem. Além disso, essa mobilização também foi alimentada por uma rede de organizações conservadoras que

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

apoiaram e redigiram modelos de projetos de lei e políticas educacionais em nível estadual (Schwartz, 2021).

Uma das principais estratégias da extrema direita é tornar as eleições para conselhos escolares cada vez mais partidárias. O Comitê de Ação Política do Projeto 1776 (PAC) foi criado para eleger membros conservadores nesses conselhos, comprometidos em defender ideologias contra a TCR. Em 2022, o PAC conquistou maioria conservadora em conselhos escolares em quatro condados da Flórida (Miami-Dade, Duval, Martin, Clay e Sarasota), convertendo conselhos de maioria liberal para conservadora, a fim de "remover ideologias de esquerda" das escolas (Slisco, 2022).

Embora a administração Biden tenha revogado a ordem de Trump, a partir de maio de 2021 surgiu uma onda de leis estaduais "anti-TCR", como reação subnacional conservadora. No modelo federalista dos EUA, o poder é distribuído entre governos nacional e estaduais, que detêm certa autonomia em temas regionais, permitindo o desenvolvimento de leis que refletem posições políticas locais (Prado, 2013).

As primeiras leis semelhantes à Ordem Executiva 13950 foram aprovadas em estados como Oklahoma, Tennessee e Texas, onde a maioria dos eleitores é republicana. Esses estados adotaram legislações contra a TCR, com foco principalmente nas escolas públicas, proibindo a discussão sobre temas de raça e racismo. Embora algumas leis tratem também dos treinamentos de diversidade para funcionários públicos, a maioria entre 2021 e 2022 concentra-se em restringir esses temas no sistema educacional (Pendharkar, 2022).

3. Análise das legislações de banimento e restrições aplicados à Teoria Crítica da Raça nos Estados Unidos

O CRT Forward mantém um banco de dados abrangente de medidas anti-TCR em todos os níveis de governo desde setembro de 2020. A partir desse mapeamento, foram identificadas 247 entidades governamentais locais, estaduais e federais nos Estados Unidos que introduziram 807 iniciativas, incluindo projetos de lei, resoluções, decretos executivos, cartas de opinião, declarações, entre outras medidas. Entre essas ações, contabilizam-se 464 legislações propostas, das quais 30 foram rejeitadas, 334 expiraram e 60 foram aprovadas.

Tabela 1 – Legislações Anti-TCR

Introduzidas	464
Não aprovadas	30
Expiradas	334
Aprovadas	60

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do CTR Forward UCLA.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

A pesquisa examinou as proibições e restrições estaduais à TCR e ao debate sobre raça e racismo nos Estados Unidos, focando nas legislações estaduais e federais de 2021 a 2023[4], período no qual as propostas legislativas começaram a ser formalmente apresentadas. Segundo a PEN America, foram propostas 307 legislações sobre a TCR entre janeiro de 2021 e novembro de 2023. Todos os estados apresentaram ao menos uma proposta, com a maioria registrando mais de quatro; Missouri liderou com 38. Poucas dessas propostas foram adotadas. Elas variam de restrições a professores do ensino básico e transparência curricular a, em alguns casos, políticas voltadas para estudantes LGBTQIA+. Como destacado pela PEN America, essas legislações contra a TCR frequentemente coincidem com restrições ao debate sobre gênero e sexualidade nas escolas. A pesquisa atual, com dados da UCLA, PEN America e Education Week, examinou legislações sobre raça na educação e em treinamentos de 2021 a novembro de 2023, identificando 245 projetos de lei em tramitação. Em geral, esses projetos são introduzidos por "sponsors" que os conduzem pelo processo legislativo, sendo muitos originados de partidos republicanos, embora alguns estados governados por democratas também apresentem leis de restrição à TCR.

As legislações estaduais aprovadas nos EUA refletem um movimento coordenado de restrição ao ensino e à promoção de conteúdos relacionados à Teoria Crítica da Raça (TCR) e a conceitos associados, principalmente em instituições educacionais e agências estatais. A seguir, são apresentados os principais conceitos e regulações estabelecidos por essas leis, as quais objetivam controlar o tipo de informação transmitida sobre raça, história e responsabilidade social.

1. **Agências Estatais e Treinamentos Profissionais**: Em estados como Arizona, Arkansas e Iowa, foram implementadas legislações que proíbem treinamentos que possam sugerir culpa individual baseada na raça. A lei HB 2906 do Arizona, por exemplo, veda agências estaduais de promover treinamentos que possam implicar indivíduos em "culpa racial". Leis como SB 627 de Arkansas e HF 802 de Iowa ampliam essa proibição para instituições de ensino, inclusive superior, restringindo a abordagem de conceitos divisivos em treinamentos para servidores e educadores.
2. **Escolas Públicas de Ensino Fundamental e Médio**: Em estados como Carolina do Sul e Dakota do Norte, foram implementadas restrições rigorosas ao conteúdo ensinado em sala de aula. Leis como H 4100 e HB 5150 da Carolina do Sul e HB 1508 de Dakota do Norte limitam o ensino de conceitos divisivos e proíbem explicitamente a abordagem da TCR nos currículos, evitando que o racismo e a desigualdade sejam tratados de forma crítica. Em Tennessee, as leis HB 580 e HB 2673

4 O mapeamento foi conduzido com base nos dados da *Education Week, UCLA* e *PEN America*, que auxiliaram na validação e atualização de informações.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

proíbem conteúdos que possam gerar "culpa racial" e controlam a forma como o tema é abordado em materiais curriculares.

3. **Instituições de Ensino Superior**: As regulamentações também afetam universidades em estados como Flórida, Dakota do Sul e Tennessee, onde as leis SB 266/HB 999 e HB 1012 restringem discussões sobre conceitos divisivos. Essas legislações também vetam o uso de fundos públicos para programas ou cursos que abordem a TCR de maneira a atribuir responsabilidade histórica coletiva baseada na raça. O Tennessee, com as leis HB 2670 e SB 2290, impõe restrições similares, direcionadas ao ensino superior.
4. **Proibição de Conteúdos Específicos**: Algumas legislações, como a SB 3 do Texas, vão além de proibir conceitos divisivos e incluem uma lista de conteúdos específicos a serem evitados, como o *Projeto 1619*, que reinterpreta a história dos EUA com ênfase no papel da escravidão e do racismo. Essa proibição é fundamentada na visão de que tal conteúdo poderia polarizar as discussões educacionais sobre história e identidade racial.
5. **Currículo e Ensino em Sala de Aula**: Em estados como Utah e New Hampshire, as leis reforçam um ambiente de ensino "neutro", vedando qualquer conteúdo que possa ser interpretado como estimulador de culpa racial ou divisivo. Em Utah, a lei HB 0427 limita o conteúdo discutido em sala de aula sobre temas relacionados à raça e gênero. Em New Hampshire, as leis HB2 e HB 544 aplicam essas restrições a escolas públicas, instituições estatais e até mesmo a empreiteiros contratados pelo estado.

A onda de legislações contra a Teoria Crítica da Raça (TCR) nos Estados Unidos começou após a declaração e assinatura da Ordem Executiva 13950 de Trump. Os estados de Idaho e Dakota do Norte destacaram-se pela rápida implementação de projetos de lei: Idaho levou 12 dias e Dakota do Norte apenas 4 dias para aprovar seus projetos em 2021, em contraste com outros estados que levaram entre 1 a 4 meses. O fenômeno foi visto como uma onda coordenada de legislações contra a TCR, com projetos sendo apresentados em vários estados entre fevereiro e abril de 2021. Exceções incluíram Iowa, que apresentou projeto em junho, e Dakota do Norte, em novembro. Em 2022, estados como Mississippi, Geórgia e Kentucky apresentaram e aprovaram legislações até abril, enquanto Virgínia e Dakota do Sul implementaram Ordens Executivas no início do ano, e Arkansas e Utah aprovaram suas leis em 2023.

Essas legislações visam proibir que escolas de ensino fundamental e médio, instituições de ensino superior, agências estaduais e subdivisões políticas exijam que alunos e funcionários adotem princípios associados à TCR. As proibições também se aplicam ao ensino, treinamento ou instrução de "determinados conceitos" relacionados à raça, sexo, cor, religião, etnia ou origem nacional. Um

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

objetivo comum em todas essas leis é evitar a discriminação baseada em sexo e raça (em alguns casos incluindo outras categorias), seja em metodologias de ensino, seja em materiais didáticos e de treinamento. A maioria das legislações foca principalmente em funcionários públicos, escolas públicas e instituições de ensino superior.

O conteúdo dessas leis varia. Algumas permitem que faculdades ensinem a TCR e suas ideias, mas proíbem que obriguem alunos ou funcionários a adotá-las. Outras isentam funcionários de se manifestarem sobre questões políticas ou sociais polêmicas (Alabama HB312, Ohio HB322, Oklahoma SB1174, Tennessee HB2417/SB2283). A lei HB 322 de Ohio, por exemplo, proíbe que professores discutam questões controversas e restringe a obrigatoriedade de aprendizado dessas ideias.

O uso de termos como "doutrinar" e "inculcar" nas legislações reforça a proibição de forçar estudantes ou funcionários a adotar certas ideias, e estipula que não devem sofrer penalidades se recusarem participar de treinamentos que promovam esses conceitos (Alabama SB 292, Alaska HB 330, Florida HB 7/SB 148, Kansas HB 2662/SB 496, Missouri SB 740/HB 2827, New Hampshire HB 1255, Pensilvânia HB 2521, Carolina do Sul S 246, Utah HB 441). Por exemplo:

> Artigo 15. Instrução e Funcionários e Contratados de Escolas Públicas
> 6 seg. 14.30.800. Instrução de funcionários e prestadores de serviços de escolas públicas.
> (a) Um funcionário ou contratado de uma escola pública não pode:
> (1) doutrinar ou persuadir, ou tentar doutrinar ou persuadir, um aluno a adotar um ponto de vista específico inconsistente com os padrões adotados pelo conselho;
> (2) fornecer instruções ou estudo que obrigue o aluno a adotar [conceitos divisivos] (Alaska HB 330, tradução nossa).

Outras leis, como a HB 7 da Flórida, proíbem que a participação em aulas ou treinamentos sobre raça, sexo ou origem nacional seja exigida para certificação ou aprovação em exames.

Algumas legislações também proíbem o financiamento público ou privado para currículos ou programas de treinamento de diversidade, como a SB 3 do Texas, que veda financiamento para desenvolvimento curricular em escolas públicas e empresas estatais. A lei HB 377 de Idaho, por exemplo, estabelece que "nenhum dinheiro será gasto pelo conselho estadual de educação, qualquer entidade sob sua jurisdição, ou qualquer distrito escolar para finalidades proibidas na seção 33-138, Código de Idaho" (Idaho HB 377, tradução nossa).

Outras legislações proíbem o uso de materiais didáticos que incluam "conceitos divisivos" (Ohio HB 322, Carolina do Sul H 4100, HB5150; Texas HB 178, HB28), e algumas proíbem o ensino de qualquer informação relacionada a raça, sexo ou etnia (Wyoming HB 205, Wisconsin SB411/AB411; West Virginia HB4016, Virginia SB29, Rhode Island H5739).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

A pesquisa identificou pelo menos 68 projetos de lei que citam "currículo" e 65 que mencionam "treinamento", com 20 projetos não incluindo escolas K-12, mas direcionados a instituições de ensino superior e agências estaduais (Wisconsin SB409/AB413; Texas SB16, HB1607, HB1006; Tennessee HB2417/SB2283; Rhode Island H6070; Oklahoma SB1141, SB614, SB830; Ohio HB33; Dakota do Norte SB2247; New Hampshire HB1313; Missouri SB41).

Das 245 propostas de lei identificadas, 49 foram introduzidas em 2021, 132 em 2022, e 64 em 2023. Destes, 176 não foram aprovados, 48 estão pendentes, e 21 tornaram-se leis. Entre as legislações, 22 citam explicitamente o Projeto 1619, enquanto 10 referem-se diretamente à TCR.

As legislações de de Idaho (2021), Arkansas (2021) e Dakota do Norte (2021) mencionam a explicitamente a TCR, indicando que seus princípios exacerbam divisões raciais, sexuais, e étnicas, desafiando a unidade nacional (Idaho – HB377), e reforçando o oposto dos valores americanos tradicionais ao enfatizar a cor da pele como característica primária, resgatando valores segregacionistas (Arkansas – OE – 23-05):

> A Teoria Crítica da Raça (CRT) é antitética aos valores americanos de neutralidade, igualdade e justiça. Enfatiza a cor da pele como característica primária, ressuscitando valores segregacionistas que a América tanto rejeitou; (…) A Constituição do Estado de Arkansas e a Constituição dos Estados Unidos da América reconhecem o valor igual de cada indivíduo e fornecem proteção igual perante a lei (Arkansas, ordem executiva 23-05, tradução nossa).

A onda de legislações contra a Teoria Crítica da Raça (TCR) nos Estados Unidos intensificou-se após a Ordem Executiva 13950 de Trump, gerando uma série de projetos de lei estaduais com o objetivo de regulamentar o ensino de temas sensíveis como raça, gênero e história. Estados como Idaho e Dakota do Norte rapidamente aprovaram projetos de lei em 2021, destacando-se pela velocidade de implementação: Idaho levou 12 dias e Dakota do Norte apenas 4 dias, enquanto outros estados levaram de 1 a 4 meses. Essa onda de legislações expandiu-se entre 2021 e 2023, com estados como Mississippi, Geórgia e Kentucky aderindo ao movimento, seguidos por Arkansas e Utah.

Essas leis visam proibir escolas, agências estaduais e instituições de ensino superior de exigirem que estudantes e funcionários adotem ou defendam princípios associados à TCR. Em geral, as proibições incluem o ensino e o treinamento de "conceitos divisivos" relacionados à raça, sexo, cor, religião, etnia ou origem nacional, buscando evitar qualquer forma de discriminação. As legislações concentram-se principalmente em funcionários públicos, escolas públicas e instituições de ensino superior, estabelecendo diretrizes específicas para o conteúdo dos currículos e para as metodologias de ensino.

As legislações estaduais nos Estados Unidos variam amplamente em foco, mas compartilham o objetivo comum de restringir o ensino de conteúdos associados à Teoria Crítica da Raça (TCR) e conceitos que possam gerar divisões

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

sociais em ambientes educacionais e institucionais. Algumas leis permitem o ensino da TCR em faculdades, desde que não se exija que os alunos adotem suas ideias; outras isentam funcionários de participar de discussões sobre questões polêmicas, como exemplificam as legislações Alabama HB312, Ohio HB322, Oklahoma SB1174 e Tennessee HB2417/SB2283. A lei de Ohio (HB322), por exemplo, proíbe professores de abordarem assuntos controversos em sala de aula, limitando a obrigatoriedade de aprendizado desses conceitos.

As expressões "doutrinar" e "inculcar" são recorrentes nos textos legais, enfatizando a proibição de impor certas ideias a estudantes e funcionários, que não devem ser penalizados caso optem por não participar de treinamentos que promovam tais conceitos. Um exemplo é a legislação do Alasca (HB330), que proíbe funcionários de obrigar alunos a adotar pontos de vista específicos. Além disso, diversas leis proíbem o uso de financiamento público e privado para currículos ou programas de treinamento de diversidade. A SB3 do Texas impede o uso de recursos para desenvolvimento curricular em escolas e empresas estatais, enquanto a HB377 de Idaho estipula que "nenhum dinheiro será gasto pelo conselho estadual de educação ou suas entidades para propósitos proibidos". Leis adicionais (Ohio HB322, Carolina do Sul H4100 e HB5150, Texas HB178 e HB28) impedem o uso de materiais didáticos que abordem "conceitos divisivos" e temas relacionados a raça, sexo ou etnia.

A expressão "conceitos divisivos" é frequentemente utilizada para restringir conteúdos considerados polêmicos, incluindo alegações sobre superioridade racial, responsabilidade individual por atos de gerações passadas e questionamentos sobre meritocracia (Arkansas-SB627, Oklahoma-HB1775, Tennessee-HB580/SB623, entre outros). A legislação do Tennessee (HB580/SB623) é específica ao proibir conteúdos que promovam divisionismo ou responsabilidade coletiva. No Texas, a lei SB3 cita explicitamente o *Projeto 1619*, proibindo-o nos currículos escolares, além de revisar os conteúdos de estudos sociais, promover a transparência dos materiais educacionais e restringir discussões sobre políticas públicas e "assuntos sociais controversos" nas salas de aula.

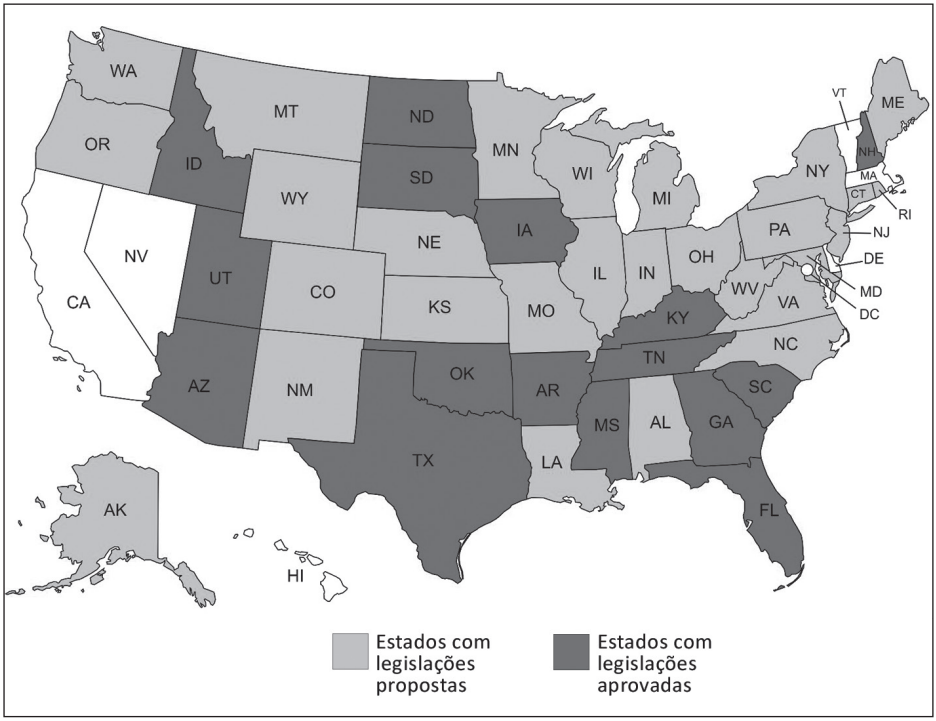
Alguns estados, como Utah, abordam os "conceitos divisivos" sob uma perspectiva afirmativa, reforçando princípios de igualdade de proteção e liberdade individual. A HB0427 de Utah, por exemplo, direciona os currículos das escolas públicas a seguirem princípios de liberdade individual, proibindo qualquer ideia que sugira opressão inerente com base em raça, sexo ou orientação sexual. Diferentemente de legislações que focam em proibições, Utah estabelece um padrão de liberdade de expressão e igualdade como guia educacional.

Essas legislações impactam não apenas escolas e instituições de ensino superior, mas também agências públicas, subdivisões políticas e empreiteiros estatais. O Arkansas (SB627), por exemplo, estende sua legislação a diversos departamentos estatais, como Saúde, Segurança Pública e Meio Ambiente, enquanto Iowa (HF802) inclui agências governamentais, distritos escolares e instituições de ensino superior entre seus alvos. Entre as 21 leis aprovadas até o momento, 8 foram assinadas em 2021, 7 em 2022 e 4 em 2023. Destaca-se o veto do

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

governador de Kentucky (SB1), que foi derrubado pela maioria legislativa. Esse conjunto de legislações reflete um movimento coordenado para regulamentar o conteúdo educacional e institucional, promovendo uma linha de ensino que visa a neutralidade e evita fomentar divisões sociais com base em raça e gênero:

Figura 1 – Os estados contra a Teoria Crítica da Raça



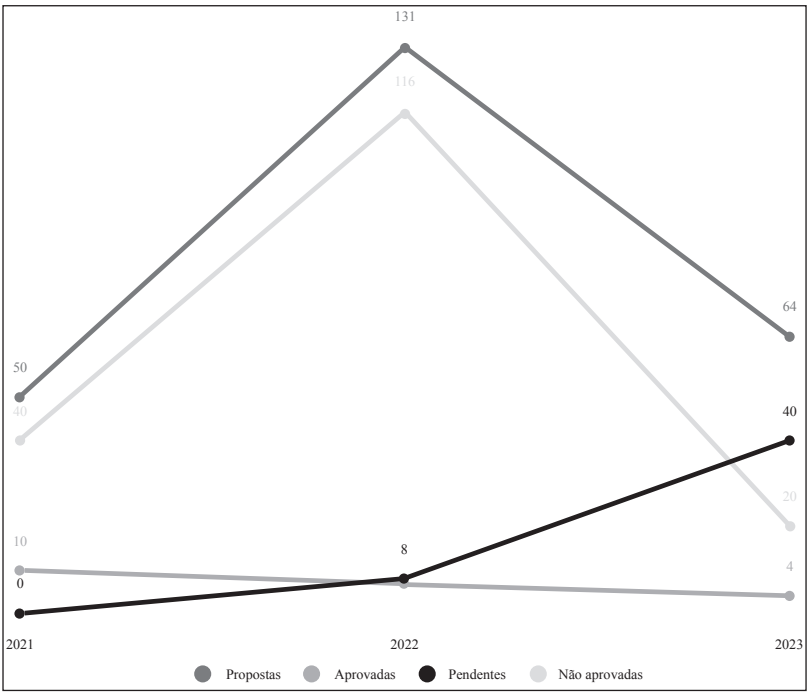
Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pelo grupo do INEU.

Dos 50 estados que compõem a república, 44 apresentaram projetos de lei contra a TCR e/ou restrições ao debate sobre raça e racismo em escolas e ambientes de trabalho. Dos 245 projetos propostos, conforme ilustrado no Anexo C, Missouri lidera com 36 propostas: 3 em 2021, 25 em 2022 e 8 em 2023, embora até 01/11/2023, nenhum tenha sido aprovado. Na Carolina do Sul, foram 18 propostas, distribuídas entre 4 em 2021, 7 em 2022 e 7 em 2023; uma dessas propostas foi sancionada a cada ano pelo governador republicano Henry McMaster.

Em Oklahoma, 15 projetos de lei foram propostos, com 5 em cada ano e apenas 1 aprovado em 2021. Já em West Virginia, foram 12 propostas: 2 em 2021, 5 em 2022 e 5 em 2023, mas nenhuma foi sancionada. Arkansas e Oklahoma, em 2021, tiveram 5 projetos propostos cada, com 1 aprovado em cada estado:

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Figura 2 – A onda de legislações contra a Teoria Crítica da Raça



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados pelo grupo do INEU.

Com base na Figura 2, observa-se que em 2021 foram propostos 50 projetos de lei contra a TCR nas câmaras e senados estaduais, dos quais apenas 10 foram sancionados pelos governadores, enquanto 40 não foram aprovados. Em 2022, ocorreu o pico dessa onda legislativa, com 131 projetos apresentados: apenas 7 foram aprovados, 8 permanecem em votação e 116 foram rejeitados. Esse aumento em 2022 pode estar associado às eleições de meio mandato, onde o debate sobre TCR foi usado estrategicamente para atrair eleitores, especialmente entre legisladores republicanos que defendem a posição "anti-TCR" como parte de uma pauta eleitoral, incluindo críticas a temas como racismo estrutural e valores americanos.

Em 2023, até 1º de novembro, 65 projetos foram propostos, com 4 transformados em lei, 20 rejeitados e 40 ainda em tramitação. A Figura 2 destaca que, embora a onda de legislações contra a TCR tenha iniciado em 2021 e atingido seu ápice em 2022, houve uma redução significativa em 2023. Isso sugere que, ao final de 2022, os republicanos haviam cumprido seu objetivo de aumentar a visibilidade do tema para influenciar o resultado das eleições de meio mandato. Entretanto, o interesse eleitoral na TCR ainda persiste, uma vez que há projetos em tramitação nos legislativos estaduais.

Comparando-se o número de leis aprovadas com o total de projetos propostos, observa-se uma taxa baixa de aprovação: apenas 8,5% das 245 propostas foram sancionadas. Conforme indicado no Anexo C, Carolina do Sul e Tennessee lideram

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

em aprovações, com 3 leis cada. A Carolina do Sul aprovou uma lei por ano de 2021 a 2023, enquanto o Tennessee aprovou duas em 2022 e uma em 2021. O Arkansas apresenta duas leis aprovadas, uma em 2021 e outra em 2023. Os demais estados com uma única lei aprovada incluem Arizona, Dakota do Norte, Dakota do Sul, Flórida, Geórgia, Idaho, Iowa, Kentucky, Mississippi, New Hampshire, Oklahoma, Texas e Utah.

Considerações finais

A pesquisa buscou examinar o padrão histórico de disputas raciais nos Estados Unidos, especialmente entre aqueles que defendem o status quo racial e aqueles que lutam pela igualdade racial, focando no debate sobre a Teoria Crítica da Raça (TCR) no campo educacional. A investigação centrou-se na reação conservadora da extrema-direita contra a TCR, com foco na campanha para limitar ou eliminar a discussão sobre raça e racismo nas escolas, através de legislações estaduais propostas entre 2021 e 2023. Para isso, analisou-se a TCR a partir da perspectiva de seus próprios teóricos, evitando fontes de desinformação que tratam a teoria como uma ameaça.

A escolha pela análise dos princípios e conceitos da TCR buscou não apenas esclarecer a teoria pela visão de seus estudiosos, mas também aplicar suas próprias lentes ao objeto de estudo. A TCR propõe que o poder nos Estados Unidos se organiza em torno de uma ordem racial estruturada, onde práticas, instituições e comportamentos coletivos perpetuam a desigualdade racial (Bonilla-Silva, 2019). Este estudo considera que a campanha contra a TCR exemplifica um esforço dos privilegiados, neste caso, líderes da extrema-direita, em manter a ordem racial que os beneficia. A TCR é, assim, transformada em um "inimigo simbólico", promovendo uma narrativa que gera medo e desconfiança entre pais e alunos, ao representar o debate antirracista como uma ameaça.

A pesquisa identificou um pico nas propostas de leis "anti-TCR" em 2022, provavelmente motivado pelas eleições de meio de mandato, quando o tema foi explorado para capturar eleitores. Embora tenha havido uma queda no número de projetos em 2023, ainda existem propostas em tramitação. Ao comparar o número de leis propostas e aprovadas, observou-se que, das 245 propostas, apenas 8,5% foram convertidas em leis. Carolina do Sul e Tennessee lideram em aprovações, com três leis em cada estado.

A campanha contra a TCR incluiu o uso de expressões como "determinados conceitos" e "conceitos divisivos" nas legislações. A utilização destes termos tem por objetivo silenciar as discussões sobre raça e identidade, retratando-os como ideias "perigosas" que desestabilizam os valores americanos. Entre os significados atribuídos a "conceitos divisivos" estão afirmações de que a meritocracia é usada para oprimir e que a escravidão continua impactando a sociedade americana, indo contra a visão de liberdade e igualdade dos fundadores do país.

Embora o foco da pesquisa tenha sido nas legislações estaduais, a análise revelou que a campanha "anti-TCR" se estendeu além do âmbito legislativo. Departamentos

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

estaduais de educação, conselhos educacionais e distritos escolares exerceram sua autonomia para implementar políticas próprias contra a TCR, especialmente em 2021, emitindo regras e resoluções que mencionam explicitamente a TCR, "certas ideias" e o Projeto 1619. A análise sugere que, embora tenha diminuído o número de propostas em 2023, a campanha contra a TCR continua. As eleições para conselhos escolares tornaram-se um novo campo de disputa partidária, refletindo como a educação é um espaço de controle político.

Os resultados da pesquisa apontam para três direcionamentos principais: primeiro, os ataques à TCR são parte de uma estratégia ideológica para deslegitimar perspectivas históricas sobre raça e racismo, visando a manutenção da ordem racial. Em segundo lugar, a derrota de Trump e a revogação da Ordem Executiva 13950 por Biden não impediram que legisladores republicanos replicassem a agenda "anti-TCR" nos estados. Por fim, essa agenda reflete um movimento transnacional de grupos conservadores, coordenando esforços para bloquear pautas progressistas e acentuar a polarização social.

A pesquisa centrou-se no teor das legislações voltadas à proibição do debate sobre raça, mas o levantamento revelou que muitas dessas normas estão também associadas ao banimento de discussões sobre gênero e sexualidade, temas igualmente alvos de ataques conservadores. Esses vínculos indicam um avanço articulado das agendas conservadoras em diversas frentes. Embora o foco tenha sido nas legislações estaduais e no debate racial, sem aprofundar completamente o impacto de ordens executivas, pareceres de procuradores-gerais ou resoluções de conselhos escolares, os achados apontam para uma nova agenda de pesquisa. Essa agenda inclui a necessidade de explorar mais a fundo o impacto conservador sobre as discussões de raça e gênero, bem como estudos comparativos com o contexto brasileiro, onde surgem pautas restritivas similares, ampliando o entendimento sobre o avanço conservador em questões de identidade e diversidade.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

REFERÊNCIAS

ABRAMS, Stacey. **Our time is now**: Power, purpose, and the fight for a fair America. Henry Holt and Company, 2020.

ALEXANDER, Taifha; CLARK, LaToya; REINHARD, Kyle; ZATZ, Noah. **CRT Forward**: Tracking the Attack on Critical Race Theory. School of Law Critical Race Studies, UCLA, 2023.

BONILLA-SILVA, Eduardo. Rethinking racism: Toward a structural interpretation. **American Sociological Review**, p. 465-480, 1997. Disponível em: https://doi.org/10.2307/2657316.

BONILLA-SILVA, Eduardo. Toward a new political praxis for Trump America: New directions in critical race theory. **American Behavioral Scientist**, v. 63, n. 13, p. 1776-1788, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0002764219842614.

BRUCE, J. Dierenfield. **Civil Rights Movement**: The Black Freedom Struggle in America. Routledge, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.4324/9781315545578.

CALDEIRA, Isabel. A construção social e simbólica do racismo nos Estados Unidos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 39, 1994.

CALDEIRA, Isabel. Racismo e exclusão: o passado do futuro da sociedade americana. *In*: LUIS, Ana R. (coord.). **O cruzamento de saberes na aula de inglês**: contributos para uma prática multidisciplinar. 2014. p. 19-38.

CAPPER, Colleen A. The 20th-year anniversary of critical race theory in education: Implications for leading to eliminate racism. **Educational Administration Quarterly**, v. 51, n. 5, p. 791-833, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0013161X15607616

COBB, Jelani. Voter-suppression tactics in the age of Trump. **New Yorker**, 2018.

CRITICAL Race Theory: A Brief History. **New York Times**, 2022.

CROWLEY, Ryan M. 'The goddamndest, toughest voting rights bill': Critical Race Theory and the Voting Rights Act of 1965. **Race Ethnicity and Education**, v. 16, n. 5, p. 696-724, 2013. Disponível em: https://doi.org/10.1080/13613324.2012.725037.

DELGADO, Richard; STEFANCIC, Jean. Critical race theory. New York University Press, 2017.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

DELGADO, Richard; STEFANCIC, Jean. Critical race theory: The cutting edge. Temple University Press, 2021.

DIXSON, Adrienne D.; ANDERSON, Celia Rousseau. Where are we? Critical race theory in education 20 years later. **Peabody Journal of Education**, v. 93, n. 1, p. 121-131, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1080/0161956X. 2 017.1403194.

FERREIRA, Gianmarco Loures; QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa. A trajetória da Teoria Crítica da Raça: história, conceitos e reflexões para pensar o Brasil. **Teoria Jurídica Contemporânea**, v. 3, n. 1, p. 201-229, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.21875/tjc.v3i1.18291.

KELLEY, R. D. G.; LEWIS, E. To make our world anew. Oxford; New York: Oxford University Press, 2005.

LADSON-BILLINGS, Gloria; TATE, William F. Toward a critical race theory of education. **Teachers College Record**, v. 97, n. 1, p. 47-68, 1995. Disponível em: https://doi.org/10.1177/016146819509700104.

LEDESMA, María C.; CALDERÓN, Dolores. Critical race theory in education: A review of past literature and a look to the future. **Qualitative Inquiry**, v. 21, n. 3, p. 206-222, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1177/1077800414557825.

LÓPEZ, Francesca *et al*. **Understanding the Attacks on Critical Race Theory**. National Education Policy Center, 2021.

MORAIS, Marcus Vinícius *et al*. **História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI**. Editora Contexto, 2010.

PEN AMERICA. Index of Educational Gag Orders. **Pen America**: The Freedom to Write, dez. 2023.

PRADO, Débora Figueiredo Mendonça do. **Federalismo e Política Internacional**: os conflitos entre a União e os governos estaduais nos Estados Unidos. Tese (Doutorado) – Curso de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

PRADO, Débora Figueiredo Mendonça do. Uma nação fragmentada: o federalismo trumpista em tempos de pandemia. *In*: CRUZ, Sebastião C. Velasco; BOJIKIAN, Neusa Maria (orgs.). **De Trump a Biden**: Partidos, políticas, eleições e perspectivas. São Paulo: Editora Unesp, 2021. p. 237-261.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

RICKFORD, Russell. Black Lives Matter and global struggle for social justice. **Journal of African American History**, v. 106, n. 1, p. 1-24, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1086/712380.

RUFO, Christopher. Critical Race Theory Briefing Book. **Christopher F. Rufo**, 2023. Disponível em: https://christopherrufo.com/p/crt-briefing-book. Acesso em: 1 nov. 2023.

SCHWARTZ, Sarah. Map: Where Critical Race Theory Is Under Attack. **Education Week**, 11 jun. 2021.

SLISCO, Aila. Anti-CRT Group Crows About Flipping School Boards Conservative. **Newsweek**, 23 ago. 2022.

ZUBERI, Tukufu. Teoria Crítica da Raça e da Sociedade nos Estados Unidos. **Cadernos do CEAS**: Revista Crítica de Humanidades, n. 238, p. 464-487, 2016.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

CAPÍTULO 10

ENTRE O PÓS-COLONIAL E O PATRIARCAL: ambivalências e dominação na retórica conservadora do Sul e Leste Global

Lara Martim Rodrigues Selis
Clara Decol Sentanin

Os estudos feministas, apesar de heterogêneos, compartilham da preocupação com um campo de poder masculino, comumente (ainda que não exclusivamente) anunciado sob o signo do patriarcado. Tal campo não está isolado dos demais domínios sociais e por isso cria articulações históricas com outras estruturas de diferenciação, desde os níveis locais, nacionais e internacionais. Nesse sentido, as lentes feministas chamam nossa atenção para a relação fundamental entre o campo de poder patriarcal e as mudanças históricas na produção dos Estados-nação, cuja lógica de funcionamento se organiza em torno do rearranjo de relações variadas de dominação. Como explica Veronica Gago (2020), a cada momento histórico, o poder masculino produz novas modalidades de violência, reorganizando a conflituosidade social nos Estados. A emergência de novas performances das masculinidades violentas responde aos interesses das autoridades em diálogo com estruturas econômicas, políticas e judiciais, perpetuando uma guerra sistemática contra as mulheres, lésbicas, trans e travestis (Gago, 2020; Segato, 2014).

Nessa mesma linha, Brown (2018) sugere pensar a autoridade masculina enquanto uma força em contínua recomposição e cuja dinâmica está fundamentalmente atrelada à variação dos significados produzidos pela razão neoliberal ao longo de contextos sociais e históricos. Puar (2015), por sua vez, explora tal perspectiva propondo uma convergência do racismo e da instrumentalização das identidades sexuais, ambas mobilizadas de forma móvel pelo Estado na produção de políticas modernas de Outridade. Em conjunto, tais abordagens reforçam a centralidade da pauta de gênero como um campo de poder com modulações estratégicas, quer materiais, culturais ou discursivas, e que devem ser rastreadas caso queiramos compreender o jogo político em curso.

Portanto, assumindo a relevância dessas leituras, o presente capítulo toma para si a tarefa de rastrear mudanças históricas nas performances discursivas dos Estados, com foco na recomposição conservadora das narrativas de gênero e seu cruzamento com o colonialismo. Afinal, questionamos: como a nova onda de governos de extrema direita mobiliza politicamente os significados de gênero? Há particularidades

nas performances narrativas dos governos ultraconservadores do Sul/Leste Global? Reconhecendo as contradições que atravessam a relação entre modernidade e tradição, regimes coloniais e nacionalistas, direitos feministas liberais e descolonização, como tais atores negociam e se beneficiam dessas ambivalências? Ao longo desse capítulo nos engajamos com essas questões por meio de uma revisão bibliográfica de autores especializados, com particular apoio de Jasbir Puar e de Chenchen Zhang para nossa fundamentação analítica e argumentativa. Com isso, exploramos a captura retórica da pauta de gênero que, aliada a uma cooptação da crítica pós-colonial, colaborou para a produção de um nacionalismo conservador que apela para valores soberanistas no exterior, ao mesmo tempo em que reproduz imaginários coloniais orientados para práticas internas de outridade e subalternização.

1. Por que olhar para o campo discursivo de ação? Dinâmicas e mudanças sociais nos séculos XX e XXI

Ao analisar as dinâmicas sociais do final do século XX, Sonia Alvarez (1998, 265, tradução nossa) sugere a definição dos feminismos latino-americanos "como um campo discursivo de performance/ação". A autora os diferencia, portanto, das concepções até então prevalentes sobre os movimentos sociais da região, que assumiam a existência de manifestações massivas sobre pautas coesas, organizadas fundamentalmente nas ruas e com aparições constantes. Em contrapartida, o movimento feminista nos anos 90 desponta como um domínio político distinto, organizado em torno de um "campo amplo, heterogêneo, policêntrico, multifacetado e polifônico" (Alvarez, 1998, 265, tradução nossa). Nesse contexto, as disputas passam a extrapolar a agenda de direitos e a demanda por redistribuição, avançando também sobre a arena dos sentidos e significados, na qual se destacam "lutas discursivas e batalhas culturais" (Alvarez, 1998, 266, tradução nossa).

As duas décadas do século XXI aprofundaram essa tendência, ampliando o rol de performances políticas e arenas discursivas dos feminismos, cuja atuação passa a incluir espaços onlines e offlines marcados por práticas de "*sidestreaming*"[1]. Seguindo a proposta de Alvarez (2014), tais práticas seriam caracterizadas pela proliferação horizontal de múltiplos discursos e ações, aos quais se somam os esforços de transversalização verticais e responsáveis por estenderem a luta das mulheres "por meio de diferentes níveis do governo, atravessando a maior parte do espectro político e engajando-se em uma variedade de arenas políticas aos níveis nacionais e internacionais" (Matos, 2010, p. 85).

1 Para Alvarez, a trajetória dos movimentos feministas na América Latina poderia ser esquematizada em três momentos principais: 1) um primeiro momento de "centramento" e a configuração do «feminismo no singular»; 2) um segundo momento de «descentramento» e pluralização dos feminismos e do «*mainstreaming*" (fluxo ou transversalidade vertical) do gênero; e 3) um terceiro momento, o atual, em que presenciamos o que chamo de "*sidestreaming*", o fluxo horizontal dos discursos e práticas de feminismos plurais para os mais diversos setores paralelos na sociedade civil, e a resultante multiplicação de campos feministas (Alvarez, 2014, p. 16-17).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Tais particularidades do movimento ganham tração com as inovações vindas do campo técnico-comunicacional, notadamente marcadas pelo uso da internet (Hollanda, 2020; Matos, 2010). Assim, difundidas e organizadas por meio de redes, as pautas feministas tornam-se robustas, sendo capazes de incidir sobre um amplo campo de significação pública, disputando não só direitos, como também os sentidos de signos como a cidadania, a saúde sexual e reprodutiva, a moralidade, a democracia, dentre outros. Para além, chama atenção o alcance do movimento, que projeta suas pautas e solidariedades para além das fronteiras nacionais.

> Ativistas feministas se tornaram, nessa conjuntura, as mais experientes na construção de coalizões transnacionais, justamente ao se organizarem com base em muitas estruturas de diferença e desigualdade que dividem as mulheres – em termos de classe, raça, orientação sexual, religião e nacionalidade. A inscrição de novas práticas e teorias feministas permitiram, a partir de então, a construção de novas alianças com movimentos sociais não feministas engajados na luta antiglobalização, levando a uma reinterpretação de seus modelos de identificação e construção de solidariedade (Souza; Selis, 2021, p. 133).

Reforçamos aqui como as técnicas comunicacionais e organizacionais dos feminismos foram peças chaves nessa reorientação globalizada da luta, respondendo também pelo crescimento de sua influência em regiões do Sul-Global, como na América Latina. Nesse sentido, Julia Roth (2020) destaca como o caráter anti-racista e interseccional dos movimentos feministas nas Américas atua em paralelo com a ocupação de novos espaços – incluindo o digital. A pesquisadora afirma que movimentos como o #MeToo e o Ni Una Menos! constituem manifestações exemplares do feminismo sob este novo prisma e apontam para uma nova arena de disputa co-protagonizada com a nova onda de direitas conservadoras.

De acordo com Carrara (2015), o campo de solidariedades e performances discursivas feministas avançaram tanto no século XX que fizeram emegir um novo regime de sexualidade no Ocidente. Sob regulação moral secularizada e pluralista, tal regime tornou os movimentos feministas importantes interlocutores com os Estados, expondo também sua condição de oposição frente aos grupos religiosos e conservadores do período. Nesse sentido, a ideia de um campo discursivo de performance passa a não só caracterizar os feminismos, como também aponta para a reestruturação das forças sociais antitéticas, a exemplo do neoconservadorismo[2], cujas táticas seguiram os aprendizados deixados pelo campo progressista. De acordo com Marisa Von Bülow (2018), o sucesso dos movimentos da extrema-direita do século XXI na coalizão de várias vertentes do conservadorismo só foi possível devido a inovação de táticas de ação coletiva, que abriram sua incidência sobre universidades, mídia, igrejas etc. Para a autora, trata-se de uma mudança no *modus*

2 Mobilizamos o termo "Neoconservadorismo" considerando sua conotação mais geral, usualmente relacionada a uma corrente ideológica ancorada na relação estratégica construída entre a linguagem cristã e o neoliberalismo econômico.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

operandi dos grupos conservadores que passam inclusive a cooptar algumas estratégias antes associadas à esquerda.

> Seus líderes fizeram um esforço consciente para desenvolver um estilo de comunicação on-line mais popular e atraente do que os setores conservadores tradicionais. Esse estilo de comunicação, que se encaixa bem no que os estudiosos apelidaram de "populismo 2.0", é caracterizado por três dimensões principais: simplificação, emocionalização e negatividade. A simplificação é o mecanismo de reduzir a complexidade da vida política a uma luta entre o povo e seu inimigo. [...] Isso se encaixou bem na linguagem simplificada dos tweets e das postagens no Facebook que essas organizações usaram intensamente. Elas também adaptaram seu estilo de comunicação para usar humor e ironia a fim de difundir suas ideias para um público mais amplo de possíveis apoiadores. Por fim, o estilo de comunicação foi negativo em termos dos diagnósticos apresentados pelos grupos conservadores, que enfatizavam a existência de crises e ameaças urgentes que exigiam a atenção imediata dos cidadãos. (Von Bülow, 2018, p. 14, tradução nossa).

Nesse contexto, os setores conservadores e partidos aliados projetaram grandes esforços de circulação nacionais e transnacionais. Tal processo, envolveu a centralização gradativa da pauta de gênero para o funcionamento da lógica populista de direita, em particular por servir aos atores da "direita alternativa" (Strick, 2020) que mobilizam tal categoria como uma arena e "ponte afetiva" (Dietze, 2019) para políticas particulares na esfera pública. Assim, se até meadas da década de 1990, os simpatizantes do conservadorismo advinham de faixas etárias mais velhas e localidades mais remotas, a partir dos anos de 2010, tal perfil se transformou, avançando também entre "os jovens e os moradores das grandes cidades" (Von Bülow, 2018, 14). Isso se deve, novamente, ao aprimoramento de performances de ação coletiva que, mais expressivas e influentes, foram capazes de produzir novas coalizões, reunindo setores sociais plurais, inclusive estudantes universitários nos mais diversos países (Von Bülow, 2018).

Ao fim, nas últimas décadas, vimos o conservadorismo se remodulando até se tornar um campo discursivo de ação e performances tão ou mais ativo que os feminismos. Tal foi a transformação que, em meados da presente década, os conservadorismos, vis-a-vis os feminismos, se apresentam como um dos principais setores da sociedade civil capazes de disputar a interlocução com o Estado. Reconhece-se, assim, a relevância da arena discursiva na constituição dinâmica dos campos de poder, quer para os feminismos, quer para os movimentos conservadores. Em ambos os casos, vemos idéias sendo convertidas em práticas diversas, reorganizando as linguagens e os imaginários políticos aceitos. Nesse contexto, os atores fazem uso dos processos de significação como instrumentos para rearranjarem o mapa de suas relações, alinhamentos e conflituosidades. Desse rearranjo emergem novos territórios existenciais (Gago, 2020), nos quais assistimos à convergência de atores e interesses capazes de resenhar a aparição pública da pauta de gênero e empoderamento das mulheres.

Diante desse cenário, este capítulo se engaja com a tarefa do rastreio discursivo e político dessas aparições, entendendo que o campo neoconservador mobiliza

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

estratégias de significação específicas a fim de travar suas batalhas culturais contra as agendas feministas. Colocamo-nos, assim, próximas das lentes orientadas aos discursos e seus investimentos afetivos, com foco na atuação dos atores da extrema direita no Sul/Leste Global, sobre os quais, questionamos: Como a lógica do poder estatal, no uso de suas atribuições discursivas, organiza novos territórios de ação e alinhamentos estratégicos a partir da pauta de gênero? E ainda, é possível identificar particularidades nas práticas de estabilização simbólica sobre gênero promovida pelos governos do Sul/Leste Global? Para iniciarmos nosso engajamento com essas perguntas, passemos para uma breve discussão sobre a retórica conservadora no contexto de ascensão de democracias iliberais e populismos de extrema-direita.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

2. A retórica conservadora no Sul/Leste Global: dominação e ambivalência

Ao longo da última década, a ascensão de governos de extrema-direita se provou um fenômeno global, no qual diferentes partidos e líderes foram eleitos ao redor do mundo. Tal articulação está sobretudo amparada, local e internacionalmente, no interesse tático da ultra-direita em torno da pauta nacionalista e moralizante catalizada pela pauta de gênero e sexualidade (Selis; Prado, 2021; Corrêa, 2018). Assim, ainda que plurais, suas plataformas "incluem uma campanha anticorrupção contra governos de esquerda e um foco no tradicionalismo e nos valores morais, juntamente com doses variadas de liberalismo econômico e nacionalismo" (Von Bülow, 2018, p. 13). Nesse contexto, vemos emergir a centralidade da categoria de "gênero", então alçada ao papel de "significante vazio", em torno do qual foram acionados "medos e ansiedades geradas em contextos específicos" (Corrêa; Paternotte; Kuhar, 2018, tradução nossa). Tais ansiedades são plásticas, facilitando sua aproximação com polêmicas diversas, ora sobre aborto, migrações, casamento entre pessoas do mesmo sexo, educação infantil, dentre outras. Contudo, o denominador comum permanece esse: o uso retórico da agenda de gênero a fim de gerar consensos, capitalizar lealdades políticas e projetar coalizões internacionais.

De acordo com Zhang (2023, p. 3, tradução nossa), "a circulação transnacional de memes/tropos e a convergência de padrões narrativos, como as ansiedades de gênero e de raça sobre mudanças demográficas é uma característica distinta da extrema direita digital". No entanto, a articulação e tradução desse tropos para as realidades nacionais envolvem um campo de significação multinível co-produzida entre estruturas locais e internacionais. Assim, ainda que a extensão internacional do fenômeno aponte para a transnacionalidade da agenda, cabe prestar atenção para a necessidade de uma disposição heurística dos pesquisadores em relação às particularidades e adaptações contextuais do fenômeno em cada região. Nessa seção, assumimos essa disposição com objetivo de investigar as estratégias discursivas conservadoras no Sul global com relação a pauta de gênero, entendendo que as estruturas de diferenciação coloniais tecem redes de violações que extrapolam uma leitura atomista do patriarcado e da colonialidade. Por esse motivo, entender as ações dos Estados pós-coloniais na agenda

de gênero demanda uma atenção particular orientada à complexidade dos atores, que navegam em múltiplos níveis e jogam com a ambivalência de estruturas de dominação.

Nesse sentido, literaturas críticas (Zhang, 2023; Morozov, 2015; Rao, 2020; Puar, 2013) têm apontado para o valor da transnacionalidade também como método, na medida em que redireciona a atenção científica para a causalidade móvel do poder, que opera relacionalidades, paradoxos e sobreposições específicas a fim de reproduzir/atualizar hierarquias sociais da branquitude colonial e patriarcal. Isso quer dizer que os grupos dominantes se organizam de formas dinâmicas, mobilizam discursos plurais e, se necessário, apelam para ações contraditórias a fim de gerir as estruturas de poder que os beneficiam.

A pesquisa de Jasbir Puar em torno do conceito de homonacionalismo é um bom exemplo dessa atenção histórica e transversal, porém voltada para a compreensão da ação de Estados dominantes. Nesse projeto, a autora analisa a captura retórica da homonormatividade (em particular, de ideias como tolerância, inclusão e diversidade) pelo Estado norte-americano, que a utiliza para performar externamente uma condição democrática e de respeito às liberdades individuais. Ao projetarem essa identidade, sob a bandeira da democracia, os EUA sustentam uma posição de superioridade que, ironicamente, mira ações de controle e outridade sobre países e grupos, por antítese, "menos civilizados". Nas palavras de Puar (2023, 221), "a celebração do sujeito liberal *queer* como portador de direitos de privacidade e de liberdade econômica sanciona um regime racializado de vigilância, detenção e deportação" sobre os países ou grupos culturalmente distintos. Isso porque, ao se projetar globalmente, tal mote "sustenta as estruturas imperiais dos Estados Unidos por meio da adoção de um multiculturalismo sexualmente progressivo que justifica a intervenção estrangeira" em regiões como o Oriente médio (Puar, 2023, p. 221).

Nesses termos, vemos como a mobilização doméstica da agenda liberal pró-gênero foi retoricamente capturada nos anos de 1990 e 2000 por atores interessados na produção de narrativas civilizacionais que pudessem ser utilizadas nas esferas de ação internacional. Uma vez criadas, tais narrativas foram utilizadas como mecanismos de reprodução de hierarquias globais, em particular contra países não-ocidentais. Trata-se, portanto, de uma articulação complexa do poder, na qual arenas domésticas e internacionais se sobrepõem para manutenção de estruturas de dominação. Cabe notar como a reprodução internacional dessa racionalidade não se limitou aos EUA, alcançando países como Israel. Como explica Puar, a ação discursiva *gay-friendly* de Israel mirou uma identificação com a modernidade (sexual) ocidental para amparar seus esforços de ocupação da Palestina. Casos como esse chamam nossa atenção para lógicas de funcionamento do Estado na modernidade e, por isso, revelam, antes de tudo, uma analítica do poder.

Como explica Puar (2023, p. 222), o homonacionalismo não é uma identidade, uma política ou uma posição, mas sim uma analítica capaz de esclarecer como "discursos de liberdade, libertação e direitos" podem ser cooptados para produzir opressões, na medida em que articulam "um conjunto de forças geopolíticas e históricas" dando vazão para interesses capitalistas conhecidos, assim como para práticas estatais biopolíticas de controle e disciplina. Inspiradas por essa proposta de Puar, buscamos

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

analisar como essa mesma analítica se aplica também aos países do Sul-Global, onde as relações internas e externas são atravessadas por estruturações específicas de poder, à exemplo da colonialidade. Nosso objetivo é analisar como nações pós-coloniais têm mobilizado discursivamente a pauta de gênero, buscando identificar sua instrumentalização, ou não, como mecanismo político do Estado nas arenas internacionais. Para isso, buscamos também diálogo com as propostas de Zhang (2023) e Morozov (2015), que chamam nossa atenção justamente para como alguns países do Sul e do Leste Global articulam uma identidade internacional pós-colonial com um nacionalismo conservador e reacionário.

No limite, tal qual Puar, olhamos para os padrões narrativos dos Estados, porém, focadas nas experiências da (semi)periferia, sugerimos um funcionamento diferente da lógica política em curso. Mais especificamente, propomos pensar um movimento dialético por meio do qual as nações pós-coloniais capturam a retórica conservadora de gênero a fim de projetarem uma identidade externa de insubordinação à supostas estruturas globais de dominação, ao mesmo tempo em que produzem novos alinhamentos internacionais e reforçam práticas internas de outridade e subalternização. Assim, dada a condição de colonialismo interno e externo (González Casanova, 2007), entendemos que a mobilização narrativa de gênero pelos Estados conservadores do Sul-Global servem um duplo papel: interno, opondo-se às lutas das minorias nacionais e reproduzindo as relações coloniais do Estado-nação; e, externo, performando uma autonomia para minimizar, ainda que apenas retoricamente, a situação de desigualdade com relações às elites e classes dominantes. Tal cenário condiz com o uso histórico da retórica anticolonial por projetos ultranacionalistas e de extrema direita que, segundo Chenchen Zhang (2023), frequentemente mobilizam tais ideias internacionalmente para justificar políticas patriarcais domésticas.

De acordo com Zhang (2023), a última década desse século marca a emergência de uma espécie de nacionalismo pós-colonial que, amparado em retóricas anti-imperiais ou anti-subalternas, miram um enfrentamento com o Ocidente com o intuito de legitimar políticas reacionárias domésticas. Portanto, tal qual a lógica que subscreve o homonacionalismo descrito por Puar, vemos aqui discursos de liberdade e libertação (anti-coloniais) sendo cooptados para produzir opressões (nestes casos, dentro do próprio Estado). Trata-se de uma analítica do poder moderno, por meio da qual os Estados conservadores do Sul e do Leste Global articulam forças geopolíticas e históricas a fim de atualizar práticas de controle e disciplina. Assim, eles cooptam a pauta pós-colonial para projetar um direito à soberania que, apesar de confrontar os regimes internacionais ocidentais, também internaliza hierarquias eurocêntricas, sendo utilizado pela legitima práticas internas de intervenção patriarcais. Na próxima seção, revisamos a literatura especializada e mobilizamos alguns casos que nos ajudam a ilustrar e desenvolver essa proposição.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

3. Entre o pós-colonial e o patriarcal: dispositivos retóricos da onda conservadora

Segundo o estudo supracitado de Zhang (2023, p. 2), o nacionalismo pós-colonial é "interseccionado e instrumentalizado por diferentes projetos políticos em diversos contextos nacionais, que são condicionados por suas posições relativas dentro do capitalismo global e da ordem internacional". Ou seja, a mobilização das narrativas de subalternidade pelos atores conservadores do Sul e Leste Global assumem diferentes contornos a depender da natureza de sua relacionalidade com o centro hegemônico. Esse movimento se dá por meio de diferentes operacionalizações, como "reivindicações de diferença (indigeneidade), autonomia (livre do domínio ocidental), semelhança (como no discurso da ocidentalização e da modernização de recuperação) e a combinação desses elementos" (Zhang, 2023, p. 2, tradução nossa).

Essa abordagem situa o pós-colonial como situacional e relacional, entendendo que esses movimentos de operacionalização não são exclusivos apenas por parte das antigas colônias europeias. Viatcheslav Morozov (2015), por exemplo, mobiliza essa argumentação para olhar para o caso da Rússia, defendendo que a identidade do sujeito pós-colonial é híbrida: para ele, o imperial e o pós-colonial podem co-existir, noção que rejeita as concepções de parte da literatura pós-colonial que tratam "o colonizador e o colonizado como identidades e espaços de distinção rígidos e claramente marcados" (Almeida, 2018). Em sua discussão, Morozov (2015) localiza o Estado russo na interface entre o subalterno (definido pela periferalidade material e dependência normativa do núcleo ocidental) e o imperial (no que diz respeito à sua própria ordem imperialista). O autor chama atenção para o processo de auto-colonização, no qual a Rússia foi colonizada por suas próprias elites europeizadas, do centro para a periferia, sendo sujeito e objeto de colonização em um processo de auto-orientalismo (Morozov, 2015).

Em seu estudo sobre a homofobia contemporânea russa, Caio Ferreira Almeida (2018), aluno de Morozov, defende que, "por mais paradoxal que pareça, o discurso anticolonial do regime de Putin torna ainda mais evidente a condição pós-colonial da Rússia como subalterna em relação ao Ocidente" (2018, p. 15). Ele defende que o discurso estatal homofóbico russo, ao afirmar falar pelo subalterno assumindo sua agência (Spivak,1985), silencia-o para justificar suas ações repressivas imperiais. Entretanto, mesmo ao negar os valores universais de tolerância do Ocidente, o enquadramento dessas justificativas são feitos através da mesma "linguagem ocidental compartilhada pelas contrapartes ocidentais conservadoras – referência ao conceito muito vago de valores familiares, associação enganosa da homossexualidade à pedofilia" (Almeida, 2018, p. 1 6).

De acordo com Morozov, o caráter conservador que o regime de Putin adquire especificamente após os protestos de 2011-2012, não representa um ponto de vista independente do ocidental – "pelo contrário, esse fenômeno deve ser percebido como um ressentimento da subalternidade expresso como busca

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

imperial" (Almeida, 2018, p. 17). Nesse sentido, a homofobia expressa a partir do discurso e políticas anti-LGBT desempenha um papel fundamental como símbolo de poder num movimento que Almeida aponta como "soft power liberal antiocidental", constituindo uma ferramenta que visa garantir, internamente, a posição de império do Estado e, externamente, o alinhamento com outros países subalternos que compartilham desse conservadorismo, como Estados muçulmanos, a China e a Ásia Central.

Esse movimento de operacionalização do discurso da subalternidade reafirma as estruturas coloniais internas desses países por meio, por exemplo, da transformação das retóricas homofóbicas em políticas públicas (Slootmaeckers e Bosia, 2023). Nesse sentido, podemos também citar a trajetória das políticas anti-LGBT na Uganda, na medida em que esta demonstra a complexidade do nexo de forças internacionais que trabalham em conjunto com estruturas coloniais internas aos Estado. Gyaviira Kisitu (2018) em seu estudo sobre Religiosidade e Criminalização da Homossexualidade na Uganda, argumenta que a legislação que criminaliza a homossexualidade foi introduzida no país através da colonização britânica, cujo legado é incorporado pelas elites coloniais e posteriormente assumido como elemento "tradicional" da cultura local. As chamadas *sodomy laws* ecoam como herança colonial no que hoje é conhecido por *The Anti-Homosexuality Act,* uma das leis anti-LGBTQ mais severas do mundo, outorgada em 2014 e atualizada em 2023 pelo presidente Yoweri Museveni, que afirmou em um discurso o papel da África na promoção de "valores familiares e soberania" (Clynch, 2023).

> Este legado colonial das leis contra a sodomia é acarinhado pelas atuais elites africanas, que se apropriam do mesmo para lhe imprimir um caráter de autenticidade na cultura africana. Incorporam, desta forma, a homofobia como inerente e transversal na cultural africana e remetem a homossexualidade para um domínio marginal e exterior, vindo do ocidente (Garrido, 2016, p. 255).

Kisitu (2018) investiga em seu texto a extensão da influência não apenas das *sodomy laws*, mas de grupos evangélicos norte-americanos no *The Anti-Homosexuality Act* de 2014. Ao mesmo tempo em que as elites ugandenses são apoiadas por grupos religiosos ocidentais em suas retóricas e políticas anti-LGBT, há a desaprovação e retaliação econômica por parte de organismos internacionais como o Banco Mundial, que suspendeu seus empréstimos para o país devido à lei de 2023 (Mackintosh; Juma, 2023). Essa aparente contradição nas relações entre a Uganda e o Ocidente, em realidade, ilustra a disposição complexa das dinâmicas de poder coloniais: ao mesmo tempo em que externamente o Estado Ugandense é constrangido pelos valores de tolerância do liberalismo internacional, internamente, sua elite se apoia em grupos conservadores ocidentais para fazer valer uma ordem normativa colonial justificada como uma prática soberanista.

Esse constrangimento revela uma posição de subalternidade da Uganda – posição ativamente mobilizada pelo discurso conservador da sua administração

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

que reinvidica uma posição nacionalista e enaltecedora da soberania, mas sorve de uma relacionalidade que faz emergir as estruturas coloniais duradouras das suas formações sociais e políticas. O que existe, nesse sentido, não é uma preeminência do poder entre essas forças, mas sim, tomando como exemplo o caso da Uganda, "uma combinação quase perfeita entre o discurso dominante na sociedade local de Uganda sobre a homossexualidade e os ensinamentos dos evangélicos anti-homossexuais americanos e sua influência na lei anti-homossexual de 2014" (Kisitu, 2018, p. vii).

A ambivalência presente nesse movimento de combinação exemplifica o argumento de Zhang (2023, p. 2), na medida em que "o discurso nacionalista pós-colonial tanto resiste quanto internaliza as hierarquias eurocêntricas e, de modo semelhante, tanto rejeita quanto se identifica com as imagens do "Ocidente". Ao investigar o caso da Uganda, Slootmaeckers e Bosia (2023) ressaltam como a estrutura clientelista interna do país, notadamente constituída em parte por um legado colonial, aliada à ação de atores como movimentos religiosos, pressões de doadores globais e ONGs constituíram um nexo que tornou possível a concretização da homofobia de discurso para ação política.

> Para o regime, o "perigo gay" se tornou uma calúnia conveniente demais em uma retórica de unidade nacional e em um contexto de cisma religioso e étnico, fornecendo um bode expiatório para um regime anticolonial que agora depende de atores ocidentais, protegendo-se contra reivindicações globais de direitos humanos e obtendo ajuda de uma rede internacional (Slootmaeckers; Bosia, 2023, p. 11).

Para além das políticas anti-LGBT, as retóricas conservadoras que mobilizam discursos anti-coloniais e subjetividades subalternas frente o Ocidente constituem uma rede internacional que também (re)produz violências sobre o corpo das mulheres como um veículo que reafirma estruturas de poder coloniais, patriarcais e racistas. Nas Filipinas, as reivindicações de soberania nacional do ex-presidente Rodrigo Duterte "se materializaram por meio da sanção da violência de gênero" (Diaz, 2019, p. 696), no que Josen Diaz (2019) argumentou ser uma "ideologia masculinista decolonial". A administração de Duterte como presidente das Filipinas (2016-2022) ficou conhecida por suas violentas medidas na guerra contra as drogas no país. Sua governança foi marcada por uma narrativa paternalista, "por meio da qual ele justifica a guerra às drogas como parte de seu mandato para proteger o país e suas crianças de serem vítimas dos elementos mais subversivos" (Diaz, 2019, p. 695), construindo um inimigo nacional – e racializado – contra o qual a população deve ser protegida: "A comparação que ele fez entre as mortes causadas pelo uso de drogas e o genocídio nazista do povo judeu, por exemplo, enquadrou os traficantes de drogas como adversários racializados em contradição com um cidadão filipino idealizado" (Diaz, 2019, p. 695).

Ao receber críticas internacionais direcionadas à sua empreitada na guerra com o narcotráfico, Duterte declarou uma abordagem anti-americana em sua

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

política externa. Em seu primeiro ano de governo, respondeu a críticas à sua presidência por parte dos EUA com acusações de colonialismo, trazendo em seu discurso o conflito dos EUA contra as comunidades muçulmanas do sul das Filipinas, que ocorreu perto da virada do século XX (Diaz, 2019), ordenando a retirada das tropas remanescentes da região (Iyengar, 2016). É notável, portanto, a articulação que tal retórica realiza de grupos subalternos e, da subalternidade em si, frente ao Ocidente presente no território nacional a fim de assumir uma posição soberana discursivamente ubicada numa pós-colonialidade, enquanto, simultaneamente, faz alusão ao Holocausto para legitimar uma matança indiscrinada à população racializada filipina. Diaz (2019) aponta para episódio semelhante, em que Duterte se posiciona frente à fatalidade ocorrida com uma trabalhadora doméstica filipina no Kuwait.

Quando Joanna Demafelis foi encontrada morta no freezer da casa de seus empregadores, "Duterte rapidamente ordenou a proibição de viagens de trabalhadores filipinos ao Kuwait" e declarou o compromisso de os garantir recursos necessários para trazer os trabalhadores que já estavam no Kuwait de volta às Filipinas (Ballaran, 2018 *apud* Diaz, 2019). Diaz (2019) coloca esse posicionamento do ex-presidente ao lado de declarações misóginas do mesmo em diversas ocasiões, como quando ordenou aos soldados filipinos que atirassem nas vaginas das mulheres rebeldes da facção armada do Partido Comunista das Filipinas, para inutilizar sua capacidade reprodutiva (Villamor, 2018 *apud* Diaz, 2019); e conclui:

> A sanção aparentemente contraditória de Duterte à violência de gênero em casa e a acusação dela no exterior ilustram sua incapacidade e recusa em compreender a posição das mulheres filipinas no mundo como imperativa para a economia nacional filipina e dispensável dentro dos circuitos globais de troca que facilitam o trabalho migrante. No entanto, isso também destaca como ele posiciona discursivamente as "mulheres" a fim de decretar a autoridade governamental e professar a soberania nacional, especialmente contra outros Estados, como no caso do Kuwait (Diaz, 2019, p. 696).

Assim, Diaz aponta como "ao sancionar a violência de gênero em casa e denunciar a violência contra as mulheres filipinas no exterior, Duterte usa as mulheres como um mecanismo para projetar concepções estreitas de autonomia nacional pós-colonial, embora as mulheres continuem "marginalizadas dentro das estruturas da nação" (Zhang, 2023, p. 3). Esse mesmo mecanismo discursivo de projeção de autonomia pode servir para pensar, dentro da presente discussão, em como o enunciado da família e seus respectivos valores se tornou uma arena de manifestação retórica cara aos grupos neoconservadores (Selis; Prado, 2021).No Brasil, durante o governo Bolsonaro, a retórica conservadora dominou diversos espaços da administração política não apenas na figura do presidente, mas através de líderes em várias frentes e níveis de atuação. Notadamente Damares Alves no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e Ernesto Araújo no Ministério das Relações Exteriores ajudaram a formar a "linha de frente do

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

combate ao fantasma da "ideologia de gênero" no governo brasileiro, cumprindo, ao lado do presidente, um papel importante na mobilização da base militante da extrema-direita" (Miguel, 2021, p. 7).

O antifeminismo e a homofobia constituíram parte dos pilares discursivos que sustentaram o governo Bolsonaro. Luis Felipe Miguel (2021) chama atenção em seu texto para a importância do pânico moral no vínculo entre a extrema-direita e sua base de apoiadores. Assim, a mobilização de elementos retóricos como a ideologia de gênero, o marxismo cultural e o globalismo torna-se instrumento de produção de consensos, "ferramenta para promover uma mobilização rápida, apaixonada e imune ao debate" (Miguel, 2021, p. 6). Nesse cenário, a ideia do Globalismo, tomado como ameaça à soberania brasileira, demonstra como a reorganização da retórica nacionalista (de cunho religiosos) foi acompanhada no Brasil pelas contradições discutidas ao longo do presente texto, ainda que possua contornos próprios.

Nesse sentido, cabe notar como a crítica bolsonarista ao chamado "internacionalismo liberal" precisou lidar com as contradições de um país pós-colonial, cujo alinhamento ao Ocidente não seria facilmente contestado. Portanto, tais dissidências precisaram eleger o campo retórico como arena de ação, o que se deu, em particular, por meio do então ministro das Relações Internacionais, Ernesto Araújo. Em seus discursos, tal figura usualmente denunciava a "ordem global" e suas instituições internacionais, afirmando que o globalismo representava "instrumentos contrários à nação, contrários à natureza humana, e contrários ao próprio nascimento humano" (Leia..., 2019)[3]. Araújo ainda relacionou o globalismo com o feminismo, que aparecia em suas falas "como uma doutrina imposta de fora e contrária à índole brasileira" (Miguel, 2021, p. 10). Nesses termos, o globalismo foi mobilizado como significante capaz de conotar de forma depreciativa os processos de globalização e multilateralismo contemporâneos que, de acordo com o ex-ministro, abarcavam um conjunto de "padrões liberais antinacionais e antitradicionais na vida social e do mercado globalizado sem fronteiras na vida econômica" (Araújo, 2017, p. 353).

Contudo, ao mesmo tempo em que, na arena discursiva, Araújo repudiava a globalização ocidental ao rotulá-la como instrumento de propagação da "ideologia de gênero", do feminismo e de outros valores ocidentais liberais contrários à família e à pátria, sua diplomacia manteve movimentos de alinhamento (sobretudo econômico) ao Ocidente, chegando até mesmo a performances de adoração à figura do ex-presidente dos EUA, Donald Trump – ação esta comum também ao comportamento do então presidente, Jair Bolsonaro. Como apontam Simioni e Kyrillos (2024, p. 19), "é interessante observar como esses movimentos internacionalizam aspectos domésticos sob o fundamento de uma libertação

3 LEIA a íntegra do discurso do ministro Ernesto Araújo em sua posse no Ministério das Relações Exteriores. **Folha de S. Paulo**, 2019. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/01/leia-a-integra-do--discurso-do-ministro-ernesto-araujo-em-sua-posse-no-ministerio-das-relacoes-exteriores.shtml. Acesso em: 31 out. 2024.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

do internacionalismo liberal que afronta uma certa orientação de nacionalismo e das identidades tradicionais locais". Portanto, cabe destacar, como a agenda antigênero ofereceu uma saída estratégica para as ambivalências coloniais, na medida em que dava sustentação para a projeção de um nacionalismo crítico à ingerência dos regimes do Ocidente, ao mesmo tempo em que produzia pontos de encontro com governos de extrema direita de todo o mundo, incluindo a administração de Trump.

> [...] a cola simbólica de gênero auxiliou na consolidação das novas alianças internacionais, dando também sustentação ideológica para um projeto de protagonismo internacional [do Brasil] pautado em posturas antiglobalistas e ultraconservadoras. Dessa maneira, assistimos à consolidação de uma espécie de postura antipolítica também na arena internacional, ancorada na desconstrução de direitos e no esvaziamento das discussões nos foros multilaterais, mas que se apresenta dissimulada pelos sentidos articulados pelos discursos neoconservadores (Selis; Prado, 2021, p. 14).

A retórica nacionalista promovida pelo governo de Jair Bolsonaro buscou, assim, articular uma pretensa postura autonomista, ao mesmo tempo em que reproduzia imaginários e linguagens de subalternização, ora projetadas externamente, em alinhamentos automáticos, ora projetadas internamente, pelo autoritarismo imposto à sua população. A ideia de uma postura soberanista amparada em um nacionalismo de teor moral-religioso reflete essa dualidade, na qual signos modernos são cooptados pelo conservadorismo periférico visando tanto a reivindicação de uma diferença como a demanda pela recuperação de um status de semelhança vis-a-vis as potências hegêmonicas. Por fim, voltamos à nossa leitura de como este caso, tal qual os anteriores, exemplifica o campo discursivo de ação conservadora, no qual a performance nacionalista no Sul/Leste Global conduz um rearranjo dos sentidos com objetivo de gerenciar conflituosidades notadamente patriarcais e racistas. Por isso, ainda que os discursos antigênero, presentes em países como Brasil, Uganda, Filipinas ou Rússia, manifestem retoricamente um ressentimento com relação a modernidade liberal do Norte-Global, o seu desenvolvimento parece cumprir, dialeticamente, as funções coloniais da própria modernidade. Com isso, sugerimos a leitura desse campo discursivo de performance/ação como fruto do recente entroncamento dos interesses globalizados da economia neoliberal e a recomposição da autoridade masculina.

Considerações finais

Ao longo desse capítulo, chamamos atenção para práticas patriarcais de controle e disciplinamento mobilizadas por governos conservadores. Entendemos que tais ações compõem a lógica de funcionamento do poder estatal moderno que, a cada período, precisa se adaptar aos novos arranjos relacionais dos grupos dominantes, negociando sentidos e performances nos domínios nacionais e

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

internacionais. Interessadas na performance discursiva dos conservadores no Sul/Leste Global, destacamos a historicidade da mobilização política da categoria gênero, assumida não só como um instrumento do poder moral para tais atores, como também um rearticulador das violências coloniais sobre os corpos/territórios femininos ou feminizados. Exploramos, portanto, as ambivalências presentes nessa performance e que revelam as múltiplas estruturas e práticas de subalternização que atravessam Estados pós-coloniais alinhados ao conservadorismo. Inspiradas em Puar, e amparadas pelos estudos de Zhang, propomos uma leitura dessas performances retóricas como mosaico de discursos, forças, afetos e movimentos de rearranjo relacionais "que buscam nomear e controlar estes sujeitos da sexualidade" (Puar, 2015, p. 298). Nesse contexto, seguindo a proposição de Puar (2015), nosso intuito foi convidar o leitor a deter sua atenção sobre técnicas políticas de Estados não hegêmonicos que instrumentalizam a vida dos sujeitos "feministas" e "queers" como material produtivo para sua governabilidade.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Caio Ferreira. Homophobia in the contemporary russia: a queer postcolonial approach. Tese (Mestrado) – Johan Skytte Institute of Political Studies, Tartu, 2018. 85 p.

ALVAREZ, Sonia E. Feminismos Latinoamericanos. **Revista Estudos Feministas**, [*S. l.*], v. 6, n. 2, p. 265, 1998. DOI: 10.1590/%x. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/12008. Acesso em: 31 out. 2024.

ALVAREZ, Sonia E. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. **Cadernos Pagu**, n. 43, p. 13-56, 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cpa/a/9Y7dMKrDrFSGDyCJLW45Gpw/?lang=pt. Acesso em: 31 out. 2024.

ARAÚJO, Ernesto. Trump e o Ocidente. **Cadernos de Política Exterior**, v. 3, n. 6, p. 323-358, 2017. Disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-92-cadernos_de_politica_exterior_ano_3_numero_6_segundo_semestre_de_2017. Acesso em: 31 out. 2024.

BALLARAN, Jhoanna. Duterte: I'll Sell My Soul to the Devil So OFWs Can Live Comfortably in PH. **Inquirer**, 13 fev. 2018. Disponível em: http://newsinfo.inquirer.net/968528/duterte-ofw-overseas-filipino-worker-kuwait-middle-east-deploy ment--ban. Acesso em: 27 out. 2024.

BROWN, Wendy. Neoliberalism's Frankenstein: Authoritarian Freedom in Twenty--First Century "Democracies". **Critical Times**, v. 1, n. 1, p. 60-79, 2018. Disponível em: https://read.dukeupress.edu/critical-times/article/1/1/60/139328/Neoliberalism--s-Frankenstein-Authoritarian-Freedom. Acesso em: 31 out. 2024.

CARRARA, Sérgio. Moralidades, Racionalidades e Políticas Sexuais no Brasil Contemporâneo. **Mana**, v. 21, n. 2, p. 323–345, 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/mana/a/6D5zmtb3VK98rjtWTQhq8Gg/?format=html. Acesso em: 31 out. 2024.

CLYNCH, Harry. Uganda's relations with West deteriorate in wake of Anti-Homosexuality Act. **African Business**, n. 507, p. 78-80, 2023. Disponível em: https://go.gale.com/ps/i.do?id=GALE%7CA778908906&sid=googleScholar&v=2.1&it=r&linkaccess=abs&issn=01413929&p=AONE&sw=w&userGroupName=anon%7E9e098acd&aty=open-web-entry. Acesso em: 27 out. 2024.

CORRÊA, Sonia. A "política do gênero": um comentário genealógico. **Cadernos Pagu**, Campinas, SP, n. 53, 2018. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8653407. Acesso em: 31 out. 2024.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

CORRÊA, Sonia; PATERNOTTE, David; KUHAR, Roman. The globalization of anti-gender campaigns: Transnational anti-gender movements in Europe and Latin America create unlikely alliances. **International Politics and Society**, 2018. Disponível em: https://www.ips-journal.eu/topics/democracy-and-society/the-globalisation-of-anti-gender-campaigns-2761. Acesso em: 31 out. 2024.

DIAZ, Josen Masangkay. Following *La Pieta*: Toward a Transpacific Feminist Historiography of Philippine Authoritarianism. **Signs**: Journal of Women in Culture and Society, v. 44, n. 3, p. 693–716, 2019. Disponível em: https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/701157. Acesso em: 27 out. 2024.

DIETZE, Gabriele. Sexueller Exzeptionalismus: Überlegenheitsnarrative in Migrationsabwehr und Rechtspopulismus. Berlin: Transcript Verlag, 2019.

GAGO, Verônica. **A potência feminista ou o desejo de transformar tudo**. São Paulo: Editora Elefante, 2020.

GARRIDO, Rui. The anti-homosexuality Act, 2014: legislação anti gay e a ameaça aos direitos humanos da população LGBTI no Uganda. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DIMENSÕES DOS DIREITOS HUMANOS (CONDIM), II. **Atas** [...]. 2014. p. 253–267. Disponível em: https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/12157. Acesso em: 27 out. 2024.

GONZÁLEZ CASANOVA, P. Colonialismo interno (uma redefinição). *In*: BORON, A. A.; AMADEO, J.; GONZÁLEZ, S. (org.). **A teoria marxista hoje**: problemas e perspectivas. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, 2007. p. 431-458.

HOLLANDA, H. B. Introdução. *In*: HOLLANDA, H. B. **Pensamento feminista hoje**: perspectivas decoloniais. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 10-34.

IYENGAR, Rishi. Philippines' Duterte Calls for Removal of U.S. Troops From His Country. **Time**, 13 set. 2016. Disponível em: https://time.com/4488847/duterte-us--troops-south-abu-sayyaf-removal-obama/. Acesso em: 27 out. 2024.

KISITU, Gyaviira. **Religion and homosexuality criminalization in Uganda**: the contribution of the American anti-homosexual evangelicals towards the 2014 anti-homosexuality law. Tese (Doutorado em Humanities, Biblical and Historical Studies) – University of KwaZulu-Natal, Pietermaritzburg, 2018.

LEIA a íntegra do discurso do ministro Ernesto Araújo em sua posse no Ministério das Relações Exteriores. **Folha de S. Paulo**, 3 jan. 2019. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/01/leia-a-integra-do-discurso-do-ministro-

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

ernesto-araujo-em-sua-posse-no-ministerio-das-relacoes-exteriores.shtml. Acesso em: 31 out. 2024.

MACKINTOSH, Thomas; JUMA, Mercy. **World Bank halts new Uganda loans over anti-LGBTQ+ law**. BBC, 9 ago. 2023. Disponível em: https://www.bbc.com/news/world-africa-66453098. Acesso em: 27 out. 2024.

MATOS, Marlise. Movimento e teoria feminista: é possível reconstruir a teoria feminista a partir do Sul global? **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 67–92, 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/d3NZRM8zPZb49RYwdSPr5jQ/. Acesso em: 31 out. 2024.

MIGUEL, Luis Felipe. O mito da "ideologia de gênero" no discurso da extrema direita brasileira. **Cadernos Pagu**, n. 62, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cpa/a/CsFcz5vm5bLShxPN3LHDYkk/. Acesso em: 31 out. 2024.

MOROZOV, Viatcheslav. **Russia's Postcolonial Identity**: A Subaltern Empire in a Eurocentric World. Londres: Palgrave Macmillan London, 2015.

PUAR, Jasbir K. Homonacionalismo como mosaico: viagens virais, sexualidades afetivas. **Revista Lusófona de Estudos Culturais**, v. 3, n. 1, 2015. Disponível em: https://rlec.pt/article/view/1788. Acesso em: 31 out. 2024.

PUAR, Jasbir K.; MORANDO, Luiz. Repensando o homonacionalismo. **Caderno Espaço Feminino**, v. 36, n. 1, p. 220–226, 2023. Disponível em: https://seer.ufu.br/index.php/neguem/article/view/69868. Acesso em: 31 out. 2024.

RAO, Rahul. **Out of Time**: The Queer Politics of Postcoloniality. Oxford: Oxford University Press, 2020.

ROTH, Julia. Intersectionality Strikes Back: Right-Wing Patterns of En-Gendering and Feminist Contestations in the Americas. **De Gruyter**, p. 251–272, 2020. Disponível em: https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/9783839449806-014/html. Acesso em: 31 out. 2024.

SEGATO, Rita Laura. Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres. Puebla: Pez en el árbol, 2014.

SELIS, Lara M. R; PRADO, Débora F. M. Política externa do governo Bolsonaro e a aliança transnacional antigênero. **Friedrich Ebert Stiftung (FES)**, São Paulo, 2021. (Ed. Eletrônica). Disponível em: https://brasil.fes.de/publicacoes/5.html?cHash=e5cc473c729922ea33a5c922cdc88810. Acesso em: 31 out. 2024.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

SIMIONI, Fabiane; KYRILLOS, Gabriela. Política Externa no Governo Bolsonaro (2019-2021): Disputas Discursivas e Rupturas Institucionais nas Políticas de Gênero. **Dados**, v. 67, n. 4, 2024. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/GBMF6cWHmQwzDF4qzpq7Qmd/. Acesso em: 31 out. 2024.

SLOOTMAECKERS, Koen; BOSIA, Michael J. The Dislocation of LGBT Politics: Pride, Globalization, and Geo-Temporality in Uganda and Serbia. **International Political Sociology**, v. 17, n. 1, 2023. Disponível em: https://academic.oup.com/ips/article/17/1/olad004/7058039?login=false. Acesso em: 31 out. 2024.

SOUZA, Natália M. F. de; SELIS, Lara M. R. Por uma outra linguagem democrática: ação feminista na América Latina e a reconstrução do político. *In*: NASSER, Reginaldo (org.). **Revoltas, conflitos e os novos caminhos da geopolítica**: as interconexões entre Oriente Médio e a América Latina. São Paulo: Educ – Editora da PUC(SP), 2021. v. 1, 245 p.

STRICK, S. The Alternative Right, Masculinities, and Ordinary Affect. *In*: DIETZEE, G.; ROTH, J. (ed.). **Right-Wing Populism and Gender**: European Perspectives and Beyond. Transcript, 2020. p. 207–230. (Coleção Gender Studies).

VILLAMOR, Felipe. Duterte Draws Fire for Crude Threat to Female Rebels in Philippines. **New York Times**, 12 fev. 2028. Disponível em: https://www.nytimes.com/2018 /02/12/world/asia/philippines-duterte-vagina.html. Acesso em: 27 out. 2024.

VON BÜLOW, Marisa. The Empowerment of Conservative Civil Society in Brazil. *In*: YOUNGS, Richard (org.). **The Mobilization of Conservative Civil Society**. Washington: The Carnegie Endowment for International Peace, 2018. p. 13-18.

ZHANG, Chenchen. Postcolonial nationalism and the global right. **Geoforum**, v. 144, p. 103824–103824, 2023. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016718523001501. Acesso em: 31 out. 2024.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

CAPÍTULO 11

O UNIVERSO FICCIONAL DE "DUNA" E OS ESTUDOS ESTRATÉGICOS: comparação contextual histórica e conceitos fundamentais

Edson Jose Neves Junior
Helena Setten Pedronetti
Cristine Koehler Zanella

O universo futurista criado por Frank Herbert na série de livros iniciada com Duna, em 1965, construiu um sistema político ficcional rico, dinâmico e complexo. A combinação de cenários verossímeis de disputa por poder, a inserção de figuras fantásticas, dotadas de poderes sobrenaturais, e um conjunto de inovações tecnológicas capazes de viabilizar viagens interestelares revelam a criatividade do autor, o poder da obra e explicam a sua legião de leitores e admiradores. Ao mundo duniano é possível atribuir duas classificações opostas: primeiro, gera a perspectiva positiva sobre a resiliência da humanidade para sobreviver a crises múltiplas e se reinventar; segundo, apresenta uma concepção de sociedade marcada pela distopia. Nesse segundo caso, observa-se, por trás dos requintados rituais das dinastias governantes, o retorno a um regime aristocrático interplanetário retrógrado, marcado por privilégios de nascimento e de classe, sem participação política, e o retorno de formas de trabalho servil e compulsório.

Por suas características complexas, a saga de Herbert não apenas influenciou manifestações outras da cultura popular, como Star Trek e Star Wars[1], como se tornou matéria para análises acadêmicas, como é o caso desse texto. Aplicar conceitos e estabelecer comparações históricas a partir da ótica dos Estudos Estratégicos é mais um esforço para revelar a lógica e os fundamentos de sua criação e natureza. Produzida no contexto internacional da Guerra Fria, no qual o autor viveu grande parte de sua vida, e inspirada no legado histórico ocidental, Duna é uma expressão de seu tempo, e seu sistema político é fruto da associação entre experiência vivida e criatividade individual. Por essas razões, torna-se objeto adequado para aplicação de conteúdos derivados de um subcampo de estudos da Segurança Internacional, com o intuito de averiguar sua coerência interna e possibilitar a reflexão sobre o sistema internacional contemporâneo.

O principal argumento desenvolvido nas páginas a seguir sustenta que a estrutura política e a organização social de Duna são explicadas pelas transformações na

1 A série Star Trek iniciou em 1966, a primeira edição de Duna é do ano anterior, mas Herbert já vinha publicando partes da obra na revista *Analog* desde 1963.

forma de fazer a guerra. A distribuição de poder, as inovações técnicas no campo operacional militar, a dissuasão nuclear e a restrição do uso da força por classe específica estão na base da explicação. Assim, o capítulo se organiza em três seções além desta parte introdutória e das considerações finais. Na primeira e segunda serão apresentadas, respectivamente, uma síntese da estrutura política do universo de Duna e considerações sobre o método procedimental empregado para convergir o enredo ficcional e conteúdos da área de Estudos Estratégicos. Na parte principal, dividida em quatro seções, o argumento central, que articula Guerra, Estado e Sociedade, será pormenorizado.

1. Uma síntese do sistema político do universo ficcional de Duna

O mundo futurista do romance Duna criado por Frank Herbert em 1965, e posteriormente desenvolvido por herdeiros e entusiastas, conta com mais de duas dezenas de livros, incluindo os seis volumes redigidos pelo próprio Herbert. Além das obras centrais do universo, temos livros analíticos sobre temas derivados da narrativa, e um conjunto de outras manifestações culturais como quadrinhos, jogos de videogame, jogos de tabuleiro, músicas das trilhas sonoras, séries televisivas e três filmes. A franquia retomou espaço em tempos recentes, devido aos *blockbusters* sequenciais dirigidos por Denis Villeneuve, *Duna*, lançado em 2021, e *Duna: Parte 2*, de 2024.

Se considerado o total temporal, o enredo abrange cerca de trinta mil anos, desde o ocaso do planeta Terra, causado por crises climáticas e guerras, até as sucessivas crises políticas, derivadas de disputas dinásticas que marcaram o Império e resultaram em sua destruição. A estrutura política imperial interplanetária compreendia milhares de mundos, com apenas uma minoria habitada, na qual a comunicação, transporte e gestão foram possíveis apenas com o desenvolvimento das viagens interplanetárias. O centro da trama é o conluio e as disputas entre três grandes dinastias pela exploração da especiaria, o melange, do planeta Arrakis, conhecido como Duna por sua população nativa. A história se inicia com a troca de concessão para exploração da especiaria duniana, antes sob controle da Casa Harkonnen que, então, tem de ceder o planeta para a Casa Atreides, por ordem da dinastia Corrino – está última, a família que comandava o império.

O sistema imperial se caracterizava apenas nominalmente dessa forma. Em realidade, trata-se de uma formação muito próxima do feudalismo, no qual a existência de um poder central compartilhava o governo com um conjunto de casas aristocráticas vassalas. Na fábula *duniana* há um imperador Padixá, pertencente à casa dinástica Corrino, e um grupo de casas aristocráticas mais relevantes, nominadas para o Alto Conselho, que, por sua vez, teria a palavra final no *Landsraad* (em uma tradução livre, o "Conselho das Terras"). O *Landsraad* é uma assembleia ampla na qual governos planetários governam um conjunto variável de planetas, participam e decidem questões relativas à gestão do sistema intermundos. O Alto Conselho é mais reduzido e seria a instância política mais importante de Duna. Em todos esses

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

fóruns a casa imperial tem maior relevância, expressa em votos, em relação às demais dinastias. O período no qual a presente proposta de interpretação de Duna se baseia abrange o período do governo dos Corrino até o da Dinastia Atreides[2].

A classificação próxima ao de regime feudal dessa convenção entre casas dinásticas decorre de vitórias passadas contra a ascensão de máquinas de Inteligência Artificial e pelos meios dissuasórios de freios e contrapesos do Império. O evento da "Grande Convenção" encerrou a guerra e estabeleceu a arquitetura governante do sistema então inaugurado. No topo hierárquico desse sistema estava a tríade: o Imperador da Casa Corrino e sua força militar especializada Sardaukar, o *Landsraad* das Grandes e Pequenas Casas (essas últimas com poderes militares menores) e a Guilda Espacial, responsável pelas viagens interplanetárias e integração efetiva dos planetas conhecidos.

A ascensão da Casa Corrino se deu no contexto das guerras inaugurais do atual sistema de poder imperial, resultado de seu desempenho na Jihad Butleriana[3] – a guerra contra as máquinas controladas por Inteligência Artificial. A vitória na guerra oportunizou à dinastia o governo imperial, a maioria relativa de votos nas principais instituições do universo duniano, a garantia de tributos pagos pelas demais casas nobres e o controle de uma força militar excepcional. Sobre esse último ponto, que trata do poder traduzido em coerção, os Corrino possuíam à disposição uma força militar especializada maior que a das outras dinastias, os Sadaukar. Entretanto, o imperador deveria compartilhar o poder com as demais Casas porque, mesmo com a superioridade reconhecida dos Sardaukar, não era possível submeter militarmente uma força combinada das demais dinastias. Além disso, cada unidade política fidalga possuía à sua disposição um arsenal nuclear, capaz de neutralizar uma invasão ou de projetar a destruição atômica em outros sistemas planetários.

O sistema de poder é completado por outros atores e recursos destacados. A Guilda Espacial é a instituição responsável por interligar o vasto conjunto de planetas com o desenvolvimento de tecnologia específica, na qual se usa o melange extraído de Duna. Esse produto não é o combustível das espaçonaves, mas sim uma droga consumida pelos pilotos que os capacita a realizar viagens interplanetárias. Tais limitações humanas poderiam, alternativamente, serem substituídas por máquinas autônomas e inteligentes, mas na história de *Duna* a Inteligência Artificial foi proibida devido à grande guerra travada contra autômatos pensantes, a antes mencionada Jihad Butleriana. A Guilda se tornou uma instituição relevante porque, de fato, integrou as regiões do Império do ponto de vista logístico – toda a comunicação e as atividades econômicas e políticas foram tornadas possíveis pelas viagens interplanetárias em suas espaçonaves *Heighliners*[4].

2 Formalmente, os Atreides também se nomeavam Corrino, devido ao casamento de Irulan Corrino com Paul Atreides, líder vitorioso na chamada Segunda Jihad contra a coalizão militar dos Corrino e Harkonnen.

3 A inspiração para muitos dos termos utilizados nos livros de Herbert, como a palavra *jihad*, veio do Oriente Médio, do Islã e do idioma árabe, visto que a extração do melange em Duna seria uma alusão à disputa pelo petróleo médio-oriental.

4 A contagem do tempo passou a ser organizada pelas siglas BG e AG – Before Guild (Antes da Guilda) e After Guild (Depois da Guilda).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Além da tríade, outras organizações tinham papel considerável no Universo de Duna. A CHOAM – *Combine Honnete Ober Advancer Mercantiles* (em tradução livre "Grupo Honrado para o Avanço do Comércio), uma grande corporação comercial e também financeira. A irmandade Bene Gesserit, bastante influente na política e responsável pelo fator ideológico religioso junto às populações dos planetas conhecidos. A Ordem Mentat, criada após a derrota das máquinas de IA, era composta por indivíduos capazes de analisar minuciosamente problemas complexos – eram *computadores humanos* – e aconselhar o Imperador e os nobres das Grandes Casas. E, por fim, existiam casas aristocráticas menores, com influência reduzida, se considerada a tríade central ao enredo.

A riqueza de detalhes do conjunto narrativo de Duna constitui, portanto, um objeto de estudos formidável para aplicar conceitos do campo dos Estudos Estratégicos, que relaciona uso da força e tipos de formações política. Como notado, a base da convenção entre agentes interessados se formou a partir de guerras e a manutenção da ordem ou as posteriores transformações são todas baseadas no uso (ou possibilidade de uso) da força para coagir os principais atores do universo duniano. Entretanto, certos aspectos da história ficcional, como ações e seus resultados, não se ajustam ao que a teoria dos estudos da guerra e da paz produziram. É importante compreender que o autor e seus colaboradores não escreveram para a Academia ou mesmo guiados por conhecimentos dos Estudos de Defesa. De todo modo, a criatividade da literatura ficcional não raras vezes serviu de inspiração para explicar de formas distintas os fenômenos do mundo real da política.

2. Notas metodológicas para análise do Universo de Duna

O exercício que conecta a narrativa literária da constelação de Duna aos conhecimentos e conceitos do subcampo dos Estudos Estratégicos se organiza, procedimentalmente, a partir da apresentação dos indicadores extraídos da obra ficcional e sua análise via conceitos acadêmicos. Tal método é uma adaptação da proposta de desconstrução e reconstrução de Vanoye e Goliot-Lété (1994, p. 15-170) ao tratar da análise fílmica. Para esses autores, a análise fílmica deve decompor a obra de acordo com os interesses de pesquisa, selecionando os fragmentos de forma a construir evidências do que pretende ressaltar. Em seguida, entraria o processo de reconstrução, necessário para apresentar uma narrativa na qual o centro argumentativo seja o tema (ou temas) destacado(s) pelo investigador. A adaptação desse modelo aqui se concentra no emprego específico dos conceitos da área acadêmica tanto para orientar os recortes das obras artístico-literárias selecionadas, quanto para explicar tais recortes reconstruídos em uma narrativa a partir dos Estudos Estratégicos. Importante lembrar que todas as produções artístico-literárias relacionadas à Duna não tiveram como premissa representar conceitos acadêmicos, o que possibilita, portanto, leituras orientadas como a aqui proposta.

A complexidade do universo de Duna incita a análise a partir de categorias centrais dos Estudos Estratégicos e, em sentido complementar, a ficção duniana auxilia a

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

pensar sobre a validade desses conteúdos derivados do campo acadêmico. A arte tem o poder de expressar aspectos do mundo real de formas alternativas, ricas e criativas, àquela estudada pelo meio científico (Hansen, 2016; Rancière, 2010). Nesse sentido, foram escolhidos e descritos fragmentos da narrativa literária, também expressas em audiovisual, sobre a obra de Herbert. Na sequência, conceitos e conhecimentos da área de Estudos Estratégicos foram empregados para explicar a coerência dos recortes selecionados, considerados decisivos para compreender o sistema político de Duna. Nessa análise foram priorizados três assuntos: 1. As razões para a existência do sistema político feudal em Duna; 2. A relação entre tecnologia militar e a forma de fazer a guerra naquele mundo futurista; 3. As conexões entre fragmentação e concentração de poder e seus impactos para a organização da sociedade interplanetária.

Quanto ao tempo e material analisado, primeiro, respeitar-se-á o recorte cronológico estabelecido entre a Grande Convenção, celebrada ao fim da vitória sobre as máquinas e que inaugurou a tríade Império – Grandes Casas – Guilda, e o fim gradual desse acordo com a ascensão ao poder de Paul Atreides e seus familiares. O material consultado, portanto, é diverso e abrange as obras originais, livros adicionais de outros autores que não Frank Herbert e os filmes dirigidos por Denis Villeneuve, *Duna* (2021), e *Duna: Parte 2* (2024).

3. O universo de Duna e os conceitos dos Estudos Estratégicos

Nas seções seguintes o objetivo é sustentar uma relação causal entre tecnologias de uso dual, militares e civis, empregadas para a Guerra e o tipo de sistema político apresentado em Duna, bem como explicar como essa relação condicionou a organização das sociedades planetárias. Tais conexões são constantemente comparadas à história do Ocidente no que diz respeito aos fenômenos sociais da guerra, seus impactos no tipo de formação das unidades políticas e da estruturação das sociedades. Em síntese, se pretende explicar o modelo político e as Relações Internacionais do mundo ficcional e futurista de Duna a partir da experiência histórica ocidental.

3.1. A fragmentação política em Duna e o conceito hierarquia sistêmica adaptado

A formação do sistema imperial do universo de Duna tem como seu caráter essencial a descentralização política e militar entre suas unidades de poder, as Grandes Casas e a instituição do Imperador, cuja casa dinástica possui capacidades ligeiramente superiores. Embora as obras cinematográficas de Villeneuve (2021, 2024) tenham como foco o conflito entre as famílias Atreides, Harkonnen e Corrino, o Império é formado por centenas de casas nobres cujos domínios variam em extensão e riqueza. No caso do universo de *Duna*, destaca-se a relativa paridade de poder, ainda que assimétrico, entre as dinastias, enquanto produtores parciais com acesso a armamentos nucleares. A classificação como produtores parciais se deve ao fato de que o controle da produção das tecnologias de transporte intergaláctico, os

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Heighliners, foi monopolizada pela Guilda dos Navegadores, enquanto o monopólio de extração da melange, necessário para o funcionamento das naves intergalácticas, é privilégio da Casa governante de Arrakis, título que pode ser concedido ou revogado por decisão Imperial (Herbert, 2021). Mantém-se no sistema imperial uma balança militar em que nenhuma casa é capaz de obter uma vantagem militar capaz de garantir sua segurança, no caso de um conflito generalizado. Como esclarece a personagem da Madre Superiora da ordem religiosa Bene Gesserit, em diálogo com Jéssica Atreides, a mãe do protagonista do primeiro livro, de 1965:

> — Não seja jocosa, menina! Você conhece tão bem quanto eu as forças que nos cercam. Temos uma civilização tríplice: a Família Imperial de um lado, A Federação das Casas Maiores do Landsraad de outro, e, entre os dois, a Guilda, com seu maldito monopólio no transporte interestelar. Na política, o tripé é a mais instável de todas as estruturas (Herbert, 2021, p. 38).

Em uma alusão aproximada a conceitos relacionados aos Estudos Estratégicos contemporâneos, em especial a Teoria de Transição de Poder – TTP, a divisão de poderes em Duna se assemelha a um sistema internacional informalmente hierarquizado (Kugler; Organski, 1989). O imperador, no topo da ordem, possui uma série de prerrogativas e privilégios associados à sua casa dinástica. As demais Grandes Casas se colocam, cada qual, como uma grande potência com capacidades de oferecer dissuasão crível para sobreviver, em caso de agressões por parte do imperador, aliado ou não com outras casas. Também podem se converter em poder desafiante à própria ordem sistêmica pelos potenciais recursos de que dispõem ou que podem adquirir individualmente ou em alianças. A governança efetiva do sistema emana do Imperador e das Grandes Casas. Em um patamar intermediários das categorias de grande potência e potência média estariam a Guilda Espacial – uma grande potência frágil por não possuir tropas à disposição; as casas aristocráticas menores e a ordem Bene Gesserit.

Entretanto, um diferencial depreendido da narrativa ficcional em relação à TTP é a forma como se constituem as alianças e coalizões militares. Ao contrário dos Realistas, que definem os interesses conjunturais das unidades políticas para a celebração de alianças político-militares, a TTP defende que tais acordos são duradouros (Kugler; Organski, 1989, p. 173). Na história de Duna a hierarquia entre instâncias de poder está clara; não se trata de um sistema anárquico, mas ordenado e controlado por um conjunto de grandes organizações políticas com capacidades internas superiores, já os acordos entre as dinastias ocorrem em contextos específicos e das oportunidades que oferecem para ampliação de poder, o que se alinha mais com o preconizado pela teoria Realista.

Outra contribuição de referência para os Estudos Estratégicos é o condicionamento regional e geográfico nas relações entre instâncias políticas, e nesse quesito será utilizada a ideia do "poder parador da água". Para Mearsheimer (2001, p. 18), as grandes massas aquáticas apresentam uma dificuldade substantiva para que países com capacidades de poder ampliadas se convertam em hegemonias globais. A proximidade geográfica continental facilita a consolidação de supremacias regionais

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

e áreas de influência. Os oceanos são barreiras logísticas para deslocamento de grandes contingentes e todo o material de suporte necessário para campanhas militares longas, impactando na consecução de guerras de anexação e mesmo a manutenção de impérios criados dessa forma[5].

A lógica do "poder parador da água" deveria se aplicar de forma ampliada no contexto interplanetário duniano – afinal, as distâncias espaciais operam em sentido análogo aos das grandes massas oceânicas. Porém, a presença dos *Heighliners* e de sua capacidade de integração intergaláctica elimina esta dinâmica. As viagens em dobra e a capacidade de transportar grandes cargas e contingentes comprimia a vantagem territorial de uma Casa em sua área de influência e oportuniza a coerção coletiva em qualquer parte do cenário interplanetário de Duna. Na obra "The science of Dune: unauthorized exploration into the real science behind Frank Herbert's fictional universe" é explicado que nas viagens espaciais em dobra – nas quais as distâncias substantivas do tecido espaço-tempo são superadas por inovações científicas – a tecnologia derivada de Holtzman age anulando a gravidade e a massa dos objetos, no caso das espaçonaves. Nulificar gravidade e massa de plataformas possibilitaria, então, que atingissem velocidades mais rápidas que a luz e viajassem pelos "buracos de minhoca", as brechas no espaço-tempo, entre galáxias.

Destarte, como a própria Guilda fazia parte do concerto político, como as Casas tinham controle parcial na gestão da Guilda e acesso às *Heighliners* e como o sistema se organizava de forma a dificultar a transição de hegemonias, os recursos logísticos eram decisivos. Assim, a viabilidade de operações coercitivas massivas, com contingentes, armamentos e plataformas mobilizados em pouco tempo, induzia a manutenção de um equilíbrio, ainda que assimétrico, entre as unidades políticas. As Casas também não possuíam incentivos para desenvolver alianças de longo prazo, como mencionado anteriormente. Assim, apesar de superado o poder parador aquático de Mearsheimer, a fragmentação de poder em Duna permanece como uma realidade e tem amparo, adaptado, em conceitos do campo dos Estudos Estratégicos.

3.2. A fragmentação política em Duna, a refeudalização e o escudo defensivo

Na narrativa ficcional futurista de Herbert, uma tecnologia em particular foi determinante para a vitória sobre as máquinas pensantes e para organizar o funcionamento de uma sociedade interplanetária: o gerador de Holtzman, baseado nas capacidades de partículas subatômicas. Tal fonte energética, pouco detalhada nas obras, oportunizou um conjunto de dispositivos fundamentais para a ficção duniana, como aeronaves que burlavam a gravidade e massa, tornando mais dinâmico o poder aéreo e possível as viagens em dobra, a produção de energia para diversos equipamentos e a geração do escudo defensivo. Esse último altera a natureza da guerra, se

5 A explicação territorial também é um fator importante na explicação de Barry Buzan e Ole Waever (2003) quando criam a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança. Apesar de considerarem a existência de potências com poder de projeção intercontinental, os autores destacam que as dinâmicas de segurança têm maior relevância no plano das proximidades regionais.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

considerada a comparação com a evolução do combate herdado dos conflitos ocidentais no planeta Terra. Assim se define, segundo a "Terminologia do Imperium", disposta ao final do primeiro livro:

> Escudo Defensivo: o campo protetor produzido por um gerador de Holtzman. Esse campo deriva da Primeira Fase do efeito anulador-suspensor. O escudo permite somente a entrada de objetos que se movem a baixas velocidades (dependendo da configuração, essa velocidade varia de seis a nove centímetros por segundo) e só pode ser curto-circuitado por um campo elétrico enorme [uma arma laser] (Herbert, 2021, p. 741).

Os escudos defensivos são empregados em plataformas e estruturas militares múltiplas em Duna – aeronaves, veículos de transporte, carros de combates e muralhas, bem como em cinturões-escudos individuais. Ao anular disparos diretos e indiretos de projéteis e tornar arriscado o uso de armas laser, pelo potencial destrutivo desconhecido decorrente da interação das partículas subatômicas com as dos lasers, os escudos alteraram a essência da guerra, determinando o combate corpo a corpo como a forma principal de violência política. Para compreender esse retorno, é importante elucidar a evolução da guerra em sua versão moderna.

Os primeiros casos de uso da pólvora nas guerras europeias datam de antes do século XVI. Apesar disso, é neste período que se iniciam uma série de transformações tecnológicas, organizacionais e políticas que Roberts (2018) e Parker (2021) descrevem como uma "Revolução Militar". Esta "revolução", que se estende ao longo dos séculos XVI e XVII compreende mudanças *tecnológicas*, como a introdução de novos armamentos e fortificações que faziam frente ao poder destrutivo; *logísticas e organizacionais*, com a criação dos exércitos de massa e a introdução de novas formas de adestramento, doutrina e emprego em campo de batalha; e *políticas*, com a supressão das nobrezas locais e centralização política nas monarquias europeias. Aqui, escolhe-se concentrar nos elementos da "revolução" que contribuíram para a centralização política, comparando estes com o caso ficcional do universo de *Duna*, em especial os crescentes custos militares impostos aos Estados europeus e a necessidade de mobilizar contingentes militares cada vez mais numerosos, submetidos a regimes de treinamento duradouros.

Como indica Parker (2021), as transformações militares induzidas pelo uso extensivo da pólvora demandaram dos Estados europeus investimentos exorbitantes, visando a substituição de armamentos tradicionais pelos mosquetes, arcabuzes e canhões, a construção e aperfeiçoamento de fortalezas e a aquisição de estoques de suprimentos. Já no final do século XV e início do século XVI as menores unidades feudais e cidades mercantis da península itálica e de partes da Alemanha e Países Baixos foram sujeitadas a custos militares responsáveis por sua eventual falência e anexação por Estados cujas capacidades militares e econômicas eram superiores. Dentro dessa lógica, deve-se considerar além dos custos envolvidos na aquisição de recursos bélicos (armamentos, pólvora e fortificações) as crescentes dificuldades em recrutar e treinar os contingentes militares responsáveis por fazer uso destes

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

recursos. Aqui, destacam-se os casos de sucesso dos Países Baixos e da Suécia ao longo do século XVII. Em ambos os casos, a substituição do modelo militar feudal, de mobilização temporária de séquitos nobiliárquicos e camponeses (estes últimos para auxílio nas campanhas), por um modelo de mobilização quase-permanente de soldados profissionais permitiu a vitória sobre camponeses rebelados, aristocratas recalcitrantes e dissuadiu agressões por reinos adversários.

Aqui, destaca-se o papel das armas de fogo para a transformação militar descrita por Parker (2021) e Roberts (2018). A principal vantagem das armas de fogo não estava, inicialmente, em sua precisão e letalidade, mas na facilidade inicial de treinar novos combatentes. Mesmo com a introdução de regimes de treinamento mais rígidos, como os desenvolvidos pela Suécia e pelos Países Baixos, a preparação de um soldado de infantaria do século XVII ainda poderia ser realizada em alguns meses. As tropas medievais, em contraste, eram marcadas por um abismo no grau de treinamento disponível para diferentes contingentes.

Segundo Flori (2005), a especialização militar, assim como a exibição pública desta especialização eram partes centrais da vida dos nobres feudais, tanto como mecanismo de socialização entre a própria classe, como por servir para garantir sua capacidade de coerção sobre as demais classes. Não era só pelo controle da produção dos equipamentos militares da época que a nobreza mantinha seu monopólio do uso da força, mas também através de sua superioridade em combate, uma vez que os armamentos tradicionais demandavam anos, quando não décadas, para serem usados com eficiência. A oposição de setores da nobreza feudal à adoção das armas de fogo, ao longo dos séculos XIV e XV, vinha da suspeita, comprovada posteriormente, de que a crescente letalidade e facilidade de uso destes armamentos formariam a base militar para que a nobreza fosse suplantada enquanto classe dominante na Europa (O'Connell, 1997). Os séquitos dos senhores feudais eram formados por guerreiros da elite social, treinados desde a infância, enquanto as tropas temporárias treinavam, quando muito, nas semanas ou dias anteriores à batalha (Anderson, 2016; Flori, 2005). Assim, a introdução das armas de fogo permitiu uma "popularização" da guerra ao garantir uma maior participação de partes da população, retirando a exclusividade militar da nobreza.

A massificação da guerra, mesmo nesse estágio inicial no qual a maioria dos combatentes eram mercenários, demandou uma ampliação substantiva dos custos associados às tropas. A logística exige encargos de construção de infraestrutura de mobilização e para a defesa (fortes aperfeiçoados), em articulação com uma base de produção bélica, responsável pelos novos armamentos. O aumento da letalidade da guerra exigiu grandes contingentes de mercenários, e uma ainda minoritária porção de conscritos, que deveriam ser pagos para a realização das campanhas e nos períodos de treinamento. Essa estrutura gradualmente construída a partir da crise feudal resultou na centralização política e em um aparato burocrático para organizá-la e mantê-la – o Estado Absolutista europeu foi sua expressão comum (Anderson, 2004; Tilly, 1995).

Do ponto de vista das consequências políticas conectadas a centralização absolutista, a obra de Anderson complementa o argumento. No processo de transformação

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

estrutural, o sistema feudal foi gradualmente substituído por um sistema de unidade políticas centralizadas, no qual os feudos foram submetidos pelas coroas absolutistas, como ocorreu na França, Espanha e em outras partes da Europa. No livro *Linhagens do Estado Absolutista* (2004), a argumentação central do historiador Perry Anderson é que a centralização política foi o caminho encontrado pela aristocracia europeia para permanecer no poder, visto a crise feudal geral ocorrida entre os séculos XIV e XV. Em obra que trata do período anterior ao Absolutismo, intitulada *Passagens da Antiguidade ao Feudalismo* (2016), o autor pondera que o parcelamento das capacidades coercitivas característico da organização feudal foi o que impediu a qualquer monarca unificar, de fato, territórios sob controle de seus vassalos. De maneira análoga à ficção duniana, havia uma hierarquia evidente, mas nenhum dos suseranos ou vassalos teriam condições militares de subjugar seus pares, articulados em alianças militares. Destarte, predominou na Europa feudal, tanto quanto na obra de Herbert, um sistema soberanias fragmentadas e de privilégios classistas restritos à aristocracia em armas, que determinavam a governança da sociedade, mas eram incapazes de centralizar o poder.

Com a crise feudal, o fator preponderante para a reorganização da classe dominante feudal, e sua manutenção no controle das sociedades, foi a instituição de Exércitos comandados pelo poder real. Tais forças militares, compostas em sua maioria por mercenários, foram responsáveis pela coerção de três tipos: *interclasse*, no auxílio aos aristocratas para reprimir os camponeses revoltados; *intraclasse*, do monarca para com seus iguais nobres, rebelados devido ao caos político e tentativas de unificação de poder; e para a *manutenção da integridade territorial* – ou soberania – ameaçada por nações já unificadas. Contudo, Anderson não detalha como ocorreu essa transição histórica, inscrita na longa duração, que tem nas guerras e na revolução militar o seu fundamento, como desenvolvido anteriormente.

O futuro duniano, então, em sentido contrário ao da centralização absolutista, apresenta um mecanismo militar por meio do qual uma "nova nobreza" poderia consolidar-se politicamente. No centro deste processo de retorno ao feudalismo tem-se a criação dos Escudos Defensivos, cujo funcionamento se baseia no comportamento dos fluidos não-newtonianos, cuja densidade se altera conforme o tipo de pressão aplicada – endurecendo em caso de golpes rápidos e se tornando flexível sob pressão lenta e constante[6]. A adoção e uso adequado dos escudos de defesa permitem que contingentes militares relativamente pequenos controlem militarmente vastos territórios, uma vez que o uso de armas de fogo ou de lasers tornaram-se inviáveis e o combate retornou ao corpo-a-corpo típico do medievo, demandando um grau de especialização combatente comparável ao da nobreza feudal. Nesta dinâmica, as dinastias planetárias assumem um papel similar ao das dinastias feudais, na qual a prevalência militar decorrente dos escudos defensivos determina sua posição de classe.

6 Outras tecnologias baseadas no Efeito Holtzman também contribuíram ao processo de refeudalização, como os transportadores intergalácticos, os *Heighliners*, mencionados na seção anterior, mas foram os escudos de defesa que restringiram o uso da violência política a um grupo aristocrático de combatentes, tal qual aquele predominante no período feudal.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

3.3. A fragmentação política em Duna e a dissuasão nuclear tradicional

Em paralelo a essa sociedade dominada pela aristocracia em armas, temos outro recurso importante à disposição das classes nobres que remete ao contexto da Guerra Fria do período de vida do autor: a dissuasão nuclear. Segundo a história do livro, e trecho do filme Duna: parte 2, lançado em 2024 (Duna: Parte 2, 2024, 1h37m-1h39m)[7], cada uma das Grandes Casas possui um arsenal nuclear à disposição que impõe um equilíbrio dissuasório, ainda que assimétrico, entre as unidades políticas regentes. Conforme explica o autor no terceiro livro da saga, "Filhos de Duna", originalmente publicado em 1976, ao expor reflexões do conselheiro Atreide Duncan Idaho, já em circunstâncias nas quais a dinastia dos Atreides governava o sistema imperial:

> [...] o Imperium comandava tantas armas nucleares e aliadas quanto todas as demais Grandes Casas em conjunto. Pelo menos metade das Grandes Casas reagiria sem pensar se a Casa Corrino rompesse com a Convenção. [...] A Casa Corrino não correria o risco de um holocausto de tais dimensões. Eles sem dúvida estavam sendo sinceros quando endossaram o argumento de que as armas nucleares eram uma reserva para um único propósito: defender a humanidade no caso de uma "outra inteligência" ameaçadora vir a confrontá-la algum dia (Herbert, 2021b, p. 187)[8].

Ao lado do fato dos escudos defensivos, que restauraram o combate corpo-a-corpo como forma oficial de determinar a fragmentação e hierarquia sistêmica, temos, portanto, o recurso último dos armamentos nucleares. Ao se constatar que a transição de poder dos Corrino para os Atreides ocorreu pela derrota das tropas imperiais diante dos fremen liderados por Paul Atreides sem o uso de dispositivos atômicos[9], se conclui que os armamentos nucleares dificilmente seriam empregados entre as forças políticas centrais do sistema político, mas eram um ativo dissuasório

7 Nessa cena do filme de 2024, o personagem de Gurney Halleck mostra a Paul Atreides onde estão escondidas em Arrakis (o planeta Duna), as 92 ogivas pertencentes à sua casa dinástica.

8 O trecho merece explicações adicionais. O personagem de Duncan Idaho, nesse livro, torna-se um *mentat* – um computador humano – e continua a servir a dinastia Atreides, agora no comando do Império. A Casa Corrino, destituída pela revolta comandada por Paul Atreídes, se convertia em uma ameaça. De todo modo, mesmo possuindo armamento nuclear à disposição, Idaho considera que os Corrino não arriscariam jogar o império em uma guerra desse tipo. Agressões militares atômicas, concluiu, seriam usados apenas no caso de uma nova guerra contra máquinas inteligentes– as "outras inteligências" mencionadas. Rememorando: foi a partir da vitória na guerra contra as máquinas de IA que se formou o sistema político duniano.

9 O armamento atômico da Casa Atreides foi empregado para derrubar a muralha-escudo que protegia a cidade de Arrakeen, capital do planeta Arrakis, na qual as forças militares dos Harkkonen em aliança com os Corrino se estabeleceram. Essa passagem do livro primeiro, e exibida no filme de 2024 (Duna: parte 2), evidencia, primeiro, que os escudos defensivos com gerador Holtzman não resistiam ao poder de armas nucleares, e segundo, que ultrapassar o limiar nuclear resultava em grave problema. Ainda que Paul Atreides tenha argumentado que suas bombas atômicas foram usadas contra uma construção e não tenha afetado humanos, na sequência da história tem de enfrentar uma coalizão militar das dinastias maiores que o acusavam, entre outros, de violar a norma básica da Convenção.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

importante. O receio nuclear para alterar a ordem política duniana consta, inclusive, no tratado da Grande Convenção que inaugurou o domínio das Grandes Casas nobres, que em sua "principal lei proíbe o uso de armas atômicas contra alvos humanos" (Herbert, 2021, p. 743). Da mesma maneira, no contexto da bipolaridade da Guerra Fria, das disputas entre as coalizões militares da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN e a Organização do Tratado de Varsóvia – OTV, lideradas por Estados Unidos e União Soviética, as milhares de ogivas nucleares à disposição de cada lado não foram utilizadas. A narrativa duniana, nesse caso, pode também ser uma alusão a um tema caro aos Estudos Estratégicos, que diz respeito à dissuasão nuclear e todo o aparato militar necessário ao seu emprego eficiente. Resumidamente: a capacidade tecnológica de produzir ogivas atômicas e os vetores para garantir a sua entrega – ou, capacidade de segundo ataque.

Embora seja uma tecnologia desenvolvida antes da 2ª Guerra Mundial (Camargo, 2007), a habilidade de produção e a garantia de posse de armamentos nucleares continua um privilégio restrito a poucas nações. Apesar de um incremento relativo razoável no número de nações que possuem armamentos nucleares, estratégicos ou táticos, desde o fim da Guerra Central de 1945, acredita-se que apenas dez países possuam ogivas: Estados Unidos, Rússia, China, Reino Unido, França, Índia, Paquistão (esses confirmados), Israel, Irã e Coreia do Norte (não confirmados). A expertise para desenvolver esse tipo de recurso também permanece restrito. Os motivos para o controle são óbvios, as nações que possuem esse meio dissuasório crível e, portanto, mais eficiente se comparados aos armamentos convencionais, usam seus privilégios para controlar e constranger outros tanto na obtenção de tecnologias nucleares quanto no desenvolvimento de meios para entrega (Lamazière, 2010). Ao manter o "clube" circunscrito, o grupo preservou a condição de grande potência ou potência regional, capaz de influir na ou ameaçar a ordem e governança global. Aqui a associação com o universo duniano fica evidente. Embora não se saiba exatamente quantas grandes casas existiram, o fato é que sua posição hierárquica e seu poder de influência na governança sistêmica estavam lastreadas, de fato, em seus arsenais de ogivas atômicas.

Tão relevante quanto a posse de armamento estratégico é a capacidade de entregá-lo. Ao longo da Bipolaridade da Guerra Fria, pensamento e doutrina militares foram produzidos amplamente para que, enfim, algum dos lados pudesse superar o outro e garantir a primazia nuclear (Lieber; Press, 2006). Em termos objetivos, a referida supremacia pressupõe a capacidade de destruir com ogivas nucleares pontos valiosos do território e os vetores nucleares de um adversário sem sofrer retaliações do mesmo tipo. Em sentido oposto, a dissuasão nuclear, que prevaleceu entre grandes potências da Guerra Fria até os dias atuais, trata de possuir capacidade de segundo ataque: dispor de meios para, sofrendo uma agressão nuclear inicial, poder retaliar com armas atômicas o adversário de maneira substantiva. O equilíbrio dessas competências gera, racionalmente, uma dissuasão nuclear plausível a ponto de congelar ofensivas diretas. A guerra, portanto, era fria porque permitia certo nível de investidas militares indiretas, nas margens do sistema, sem evoluir para um holocausto nuclear, da guerra estratégica direta entre as grandes potências (Freedman, 2001; O'Connel, 1997).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

A capacidade de segundo ataque no período da bipolaridade se configurava em um perfil de forças no qual cada integrante possuía vetores diversos e redundantes em terra, mar e ar – a tríade nuclear, para entrega das milhares de ogivas. Ademais, eram necessários recursos de Comando e Controle, Inteligência, Vigilância, Reconhecimento e Guiagem dispostos em todas as dimensões de batalha, incluindo os satélites no espaço exterior, para mapearem alvos valiosos, engajarem atores hostis e orientar os próprios mísseis disparados (Cepik; Martins, 2014).

Em relação à Duna, não se tem um perfil operacional de força detalhado de cada Casa para saber se estava também garantida a capacidade de segundo ataque. O que se extrai dos livros e filmes é que possuíam sim veículos de combate terrestres, aéreos e navais e, obviamente, plataformas e aeronaves espaciais. Além disso, como mencionado anteriormente, a Guilda controlava as espaçonaves de transporte capazes de entregar grandes cargas nas viagens em dobra, incluindo plataformas de guerra. Considerando que Duna se passa num futuro distante, e que boa parte das tecnologias foram aperfeiçoadas, é razoável considerar que as Grandes Casas possuíssem capacidade de segundo ataque. Destarte, além de um equilíbrio militar convencional derivado da difusão dos escudos defensivos, havia um outro, de fundo, representado pela posse de ogivas e da tríade nuclear, gerando, portanto, uma dissuasão efetiva. A dissuasão, como repisado ao longo do texto, garantia a fragmentação política, refeudalização, como norma e reproduzia um sistema de privilégios de classe interplanetário, como será tratado a seguir.

3.4. Os privilégios feudais em Duna e a involução dos direitos cidadãos

A distinção e hierarquia marcam a realidade interplanetária de Duna. No concerto político da obra tem-se uma realidade marcada por privilégios sociais hierárquicos e reduzida margem para ação e representação política. A rígida divisão de classes legitimada pela Lei das *Faufreluches*[10], válida para todos os planetas do Império, mantinha as aristocracias no topo da estrutura e organizava os grupos sociais em função do nascimento. Na *Terminologia do Imperium* constante no primeiro livro da saga, a referida Lei tem na frase "Um lugar para todo homem, e todo homem em seu lugar" o seu lema (Herbert, 2021, p. 741), o que conforma um aspecto essencial da ordem política feudal (Duby, 1980). Nesse sistema, portanto, além do ambiente político restritivo, temos o retorno de formas de servidão e de escravidão em um cenário distópico futurista. Para compreender os fundamentos que legitimariam tal cenário é preciso entender, em sentido inverso, como os direitos cidadãos atuais, do Estado nacional contemporâneo, se constituíram. A resposta esté na relação entre guerra, Estado e sociedade.

As transformações militares iniciadas com o advento das armas de fogo trouxeram consigo uma transformação não só da forma de fazer a guerra, mas de toda

10 O termo faufreluches deriva da palavra francesa "fanfreluche" que, segundo o dicionário online Priberam, significa: "1. Coisa sem importância. = BAGATELA; 2. Ornamento ligeiro e de pouco valor. = OUROPEL, PECHISBEQUE" (Fanfreluche, 2024).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

a organização do Estado. Tendo como base o caso da Europa, como descrito por Tilly (1996) e Giddens (2001), o novo modo de se fazer a guerra, não mais pela mobilização temporária de uma classe aristocrática-militar, mas pela organização de exércitos permanentes de mercenários e voluntários locais, trouxe consigo uma extensa reorganização da vida política e econômica das sociedades europeias. Os dilemas apresentados aos líderes políticos e militares do continente eram múltiplos: a construção de redes de fortificação cujos custos ultrapassavam as capacidades financeiras dos feudos e burgos independentes da época, a necessidade de padronizar os armamentos utilizados pelos soldados à serviço do Estado, a transformação de exércitos temporários recrutados sazonalmente para contingentes permanentes, assim como a necessidade de abrigar, alimentar, vestir e treinar estas tropas.

Dito de forma simples, do século XVI em diante, apenas um Estado centralizado, livre das disputas internas do sistema feudal e capaz de angariar recursos financeiros por meio do controle direto de seu território, seria capaz de manter sua independência frente ao cenário interestatal presente. Assim, as emergentes monarquias absolutistas inauguram uma nova forma de organização social, marcada pelo advento de uma burocracia estatal permanente, envolvida no controle de fronteiras, administração civil e na eliminação gradual dos poderes militares da nobreza, que passa a ser incorporada à burocracia e ao exército permanentes (Anderson, 2004).

Para além das transformações militares e econômicas, então, tem-se um conjunto de transformações políticas causadas pelo fim das guerras feudais e o advento dos exércitos permanentes. A mudança da guerra de uma atividade da classe dominante, realizada sem participação popular, com pouco impacto sobre a vida cotidiana das demais classes, para uma empreitada político-militar que demanda a mobilização de boa parcela da sociedade (Giddens, 2001). No período absolutista, esta busca por legitimidade se manifesta, em grande parte, na elevação da monarquia ao *status* divino. Como aponta Burke (1994), para a monarquia francesa, a propaganda em torno da figura do rei passou a demandar um esforço permanente do Estado, comparável em complexidade e grau de sofisticação técnica à formação da burocracia civil e do Exército.

É entre o contínuo crescimento das demandas de guerra e o colapso dos regimes absolutistas que se tem o nascimento de uma nova forma de relação entre Estado e população, encapsulada na organização política e ideológica dos Estados Nacionais. Neste processo, dois ideais passam a ter crescente importância, o de nacionalidade, enquanto pertencimento à uma comunidade política imaginada que compartilha uma formação linguística, étnica e cultural (Anderson, 2008); e o de cidadania, ou seja, de pertencimento e participação na vida política, econômica e militar do Estado, expressa em direitos e deveres. Assim, os mercenários profissionais que compuseram os exércitos europeus entre os séculos XVI e XVIII foram gradualmente substituídos pelos exércitos de cidadãos (Giddens, 2001). Politicamente, o berço destas transformações está na Revolução Francesa, embora a própria França tenha alternado entre o ideal revolucionário do soldado-cidadão e o antigo modelo de exércitos permanentes formados por mercenários no período entre 1789 e 1871 (McNeill, 2014).

O advento dos Exércitos Nacionais surge, então, como um processo não-linear, ligado às mudanças tecnológicas e políticas que transformaram a natureza da guerra.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

O advento das armas de fogo e as reformas militares desenvolvidas nos Países Baixos e na Suécia permitiram aos exércitos de mercenários profissionais superar o sistema militar feudal, garantindo sua predominância na Europa por aproximadamente três séculos. Já os Exércitos Nacionais também passaram por diversas transformações em sua estrutura, organização operacional e tática, e função política antes de consolidar-se enquanto modelo dominante. Entre estas, destaca-se o avanço industrial, permitindo a criação de armamentos de crescente letalidade e precisão, assim como as reformas militares da Prússia, que formaram a base de suas vitórias no processo de unificação da Alemanha. Foram os avanços na fabricação de rifles e canhões, ao lado da formação de uma malha ferroviária eficiente, que permitiram aos soldados-cidadãos prussianos desbaratar os exércitos profissionais da Dinamarca em 1864, da Áustria em 1866 e da França em 1871 (McNeill, 2014).

Politicamente, a consolidação dos Exércitos Nacionais encontra seus maiores entraves nas Monarquias absolutistas e nos resquícios da antiga sociedade feudal. Sucessivas ondas de fervor revolucionário e reação conservadora na França exemplificam esta dinâmica, com o ideal da "nação em armas" utilizado durante as guerras revolucionárias de 1792 – 1802, posteriormente em conflito com os modelos de exército profissional dos períodos da Restauração, 1815 – 1848, e do Segundo Império, 1851 – 1871 (Tilly, 1996). A vitória final do soldado-cidadão ocorre, então, em meio a derrota militar da própria França. A morte ou aprisionamento de figuras centrais do regime imperial durante a guerra contra a Prússia – incluindo o próprio Imperador Luís Bonaparte – assim como a destruição do exército imperial, necessitaram a elevação de novas lideranças políticas e a formação de uma nova força militar. Embora tenha fracassado em reverter os avanços prussianos, o novo Exército Nacional ressuscitou o ideal de cidadania do período revolucionário (McNeill, 2014).

O caso prussiano também ilustra as tensões ligadas à transição entre modelos militares, sendo o primeiro Estado a utilizar de forma bem-sucedida um exército de soldados-cidadãos, conscritos e reservistas do sistema de serviço militar obrigatório. É a obrigatoriedade do serviço militar a base para a expansão dos direitos políticos e sociais primeiro na Prússia e depois na Alemanha recém-unificada – um processo crescente no continente europeu, embora com reveses ocasionais. Em todas as etapas deste processo, da expansão do sufrágio masculino à difusão das políticas de bem-estar social, os grupos conservadores ligados à monarquia se opuseram às novas concessões. Porém, a dependência do Estado do apoio da população para sua defesa militar se impunha contra os piores impulsos reacionários – a proteção da soberania territorial, da propriedade privada e da integridade institucional constituíam o centro das preocupações governamentais. A massa de guerra, decorrente da produção industrial militarizada e do aumento das forças militares compostas por conscritos, provaram sua eficiência bélica no campo. A restauração dos antigos privilégios nobiliárquicos e dos poderes absolutos da monarquia se tornou politicamente inviável (Giddens, 2001; McNeill, 2014).

Considerando a organização ficcional do universo duniano baseado na exclusão política e reprodução de privilégios das faufreluches, percebe-se uma involução paradoxal, por óbvio conservadora, na estrutura social futurista. O ponto aqui recai de maneira clara na observação da evolução na relação entre Estado e sociedade para

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

fazer a guerra. Na história da formação do Estado no Ocidente tem-se a conclusão, derivada da síntese apresentada nos parágrafos anteriores, que o gradual envolvimento das populações na guerra foi acompanhado pela progressiva participação política crítica e pela demanda de direitos cidadãos. O fator explicativo central é a conexão Estado-População-Guerra como indutor de transformação (marcada por adversidades, mas inequívoca). A transição ocorre, primeiro, da condição de servos feudais ligados à terra e com margem mínima de liberdade para súditos reais, liberados das obrigações da terra e da coerção física privada. Em uma segunda etapa, temos a mudança do súdito para a figura do cidadão, ou soldado-cidadão, posteriormente sintetizado na frase "um homem, uma arma, um voto" (Thornhill, 2021, p. 187).

Em Duna vemos o retroagir dessa situação: o envolvimento populacional dos planetas habitados em assuntos militares era ínfimo. As casas aristocráticas empregavam contingentes profissionalizados, garantiram a estabilidade da ordem política via dissuasão e equilíbrio nuclear e restringiram a letalidade do recontro pelo uso dos escudos defensivos. Por essa razão, no conjunto da obra de Herbert e herdeiros estão presentes, embora não aprofundados, temas como o retorno de formas de trabalho baseados na servidão e escravidão.

Em outra perspectiva, poderia se argumentar que na narrativa apresentada no livro primeiro e nos dois *blockbusters* recentes, de 2021 e 2024, a Revolução dos fremen, impulsionada por Paul Atreídes, elevado a líder político-religioso, reverteria o quadro social descrito. A convocação dos milhões de fremens arrakianos para uma luta de libertação, amparados por recursos militares remanescentes da Casa Atreides, sugeriria um governo mais aberto e transparente. Afinal, empregou um exército de massa para lutar contra pelo menos duas outras casas em um primeiro momento, e depois, contra uma coalizão maior de aristocracias. Entretanto, o desvelar histórico constante nos próximos livros demonstra, em sentido contrário, a concentração de poder nas mãos do Imperador.

Como retratado na adaptação de Villeneuve (2024), a guerra em Arrakis havia demandado crescentes esforços militares e políticos das casas Harkonnen e Corrino, com a mobilização da maior parte de seus contingentes militares e lideranças políticas no planeta. A captura do imperador Shaddam IV e a morte do Barão Harkonnen e seus sucessores imediatos forçaram uma reconfiguração política entre a nobreza, da qual a casa Atreides se aproveita para tomar o trono imperial. Além disso, a captura dos *Heighliners* utilizados para transportar o governo imperial até Arrakis quebrou o monopólio da Guilda sobre os meios logísticos necessários para controle do sistema imperial, ao mesmo tempo em que a aliança dos Fremen e Atreides garantia seu monopólio sobre os recursos naturais necessários para que as naves fossem operadas (o melange utilizado pelos navegadores).

Ao longo dos doze anos que separam a história dos dois primeiros livros da obra de Herbert (2021), as vitórias militares obtidas pela casa Atreides durante a guerra em Arrakis e nas guerras contra dinastias recalcitrantes foram determinantes: Paul Atreides tornou-se imperador e uma série de transformações políticas e sociais culminaram na formação de uma monarquia absoluta. Estas reformas se assemelham

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

aquelas postas em prática pelos regimes absolutistas europeus, com a centralização das autoridades militares, políticas e religiosas de seus territórios sobre o controle direto da monarquia. No nível militar, Parker (2018) e O'Connell (1997) apontam o desarmamento da nobreza e a demolição de suas fortalezas como passos essenciais para a imposição do controle central, ao mesmo tempo em que a criação de uma burocracia permanente responsável pelo recrutamento, treinamento e distribuição territorial das forças militares mercenárias garantiram o controle efetivo do território e sujeição ao monarca.

A Segunda Jihad promovida por Paul Atreides para promover a libertação fremen, ao fim, resultou em benefícios para o planeta dos fremen, que passou por uma revolução verde nas décadas seguintes[11]. Simultaneamente, o exército criado pelo *Mahdi* (líder militar-religioso) Paul Muad'Dib Atreides vencia as guerras contra as demais Casas nobres e impunha o controle sobre as principais instituições imperiais (Guilda, CHOAM, Bene Gesserit). Em termos históricos, o que ocorre com a nova dinastia governante é algo similar ao testemunhado na Europa na transição do feudalismo para o Absolutismo – a centralização política oportunizada pela concentração de poder via constituição de força militar capaz de vergar a vontade da classe aristocrática e reprimir rebeliões populares alhures. Os ideais de libertação difundidos para mobilizar e empolgar a força militar excepcional e revolucionária dos fremens se constituiu em um artifício para a verticalização de poder e não para criar um sistema mais representativo.

Esse fator difere, por exemplo, da mobilização popular da revolução francesa, que conscreveu os antigos súditos para lutar contra uma coalizão de poderes do Antigo Regime, transformando-os em cidadãos. O compromisso de Atreides era tão somente com a população de seus feudos e dos fremens militarizados, não com a melhoria de condições de vida de toda a população marginalizada sob o modelo das faufreluches na extensão do Império. Práticas como servidão e escravidão persistiram mesmo nos governos de Paul, de sua irmã e de seu filho, Leto II. Se for adicionado um elemento complementar, mas igualmente substantivo, o quadro comparativo com o Absolutismo fica claro: os Atreides chegam ao poder usando a força em combinação com um elemento ideológico relevante, o religioso. No enredo, ocorreu a transformação do líder (Paul e, depois, de seus descendentes) em um ser dotado de poderes sobrenaturais, capacidades psíquicas e corporais superiores e habilidade presciente. Tal qual o imaginário sobre os reis absolutistas (Burke,1994; Bloch, 1993), Paul e seus correligionários religiosos construíram, via controle da ordem Bene Gesserit remodelada, uma representação que o colocava acima dos demais humanos. De forma bastante aproximada, os governantes absolutistas disseminaram entre a população de seus respectivos países a ideia de serem representantes divinos na Terra e, nesse objetivo, foram auxiliados pelas religiões instaladas em seus territórios. Assim, tem-se a combinação entre coerção e consenso sem mudanças substantivas na condição social da população imperial.

11 Contudo, séculos depois, já no governo de Leto II, uma nova rebelião fremen foi esmagada pelo poder imperial, demonstrando a consolidação de um regime político autocrático.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Considerações finais

A guerra, como afirma Charles Tilly, teve papel determinante na formação do Estado, centralizado e absolutista. De maneira semelhante, as disputas europeias pós-Revolução Francesa remodelaram essa instituição do Antigo Regime, atribuindo-lhe um outro adjetivo, o Estado Nacional. Nos dois processos históricos mudanças colossais impactaram sociedades, organizações políticas e entidades privadas. Nesse texto se procurou demonstrar que a racionalidade presente na obra de Frank Herbert permite reproduzir conhecimentos e conceitos dos Estudos Estratégicos para explicar o universo de Duna. Formas de governo e organização social, ainda que ficcionais e futuristas, foram elucidadas segundo as categorias de Guerra, Estado e Sociedade. Explorando termos que remetem à configuração da hierarquia sistêmica, ao equilíbrio de poder, à tecnologia ajustada ao perfil de forças, à dissuasão nuclear, e à restrição do uso da violência política se propôs, então, um arrazoado para sustentar o modelo político em Duna.

Outros temas dos estudos de defesa ou de outras áreas do conhecimento também poderiam ser mobilizados e constituem um campo de possibilidades profícuo. Dentre as alternativas relacionadas ao campo acadêmico da Segurança Internacional, destacam-se, ao menos, quatro outros temas relevantes no universo de Duna, passíveis de explicação acadêmica: os meios técnicos e políticos para colonização empregados pelas grandes Casas dinásticas; a suposta superioridade militar de uma força combatente mercenária especializada; e as formas escalonadas para exercício de comando e controle da casa imperial em relação às demais dinastias dominantes, e dessas em relação aos regimes governamentais planetários vassalos; e a geopolítica para exploração da especiaria, o melange, que, na narrativa duniana, se constitui uma alusão à exploração do petróleo no Oriente Médio.

Por fim, deve-se retornar ao valor da obra de Herbert como fonte de inspiração para reflexões acerca da evolução das dinâmicas interestatais e sociais. Ao analisar as transformações tecnológicas, militares e sociais que culminaram na formação do sistema imperial envisionado em Duna pode-se traçar uma lógica similar e inversa àquela que originou os primeiros Estados Nacionais e seus ideários de cidadania e participação política popular. A ausência de qualquer mecanismo de participação política e mobilidade social no futuro duniano também revela a fragilidade destes elementos no contexto da atualidade, frente às transformações tecnológicas e sociais que acabaram por fragilizar as bases sobre as quais se sustenta o modelo ocidental de cidadania. A busca não só pela preservação, mas pela expansão dos direitos cidadãos passa, então, pela compreensão dos mecanismos tecnológicos, militares e políticos que permitiram sua origem e podem, no futuro, levar à sua supressão.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Benedict R. **Comunidades Imaginadas**: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

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

ANDERSON, Perry. **Passagens da Antiguidade ao Feudalismo**. São Paulo: Editora da UNESP, 2016.

BLOCH, Marc. **Os reis taumaturgos**: o caráter sobrenatural do poder régio, França e Inglaterra. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

BURKE, Peter. **A fabricação do Rei**: a constituição da imagem pública de Luís XIV. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

BUZAN, Barry. **An Introduction to Strategic Studies**: military technology and International Relations. London: The Macmillan Press Ltd, 1987.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and Powers**: the structure of International Security. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.

CEPIK, Marco A.; MARTINS, José Miguel Q. Defesa Nacional Antimíssil dos EUA: a lógica da preempção e suas implicações internacionais. *In*: ARTURI, Carlos S. (org.). **Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014. p. 14-47.

DUNA. Direção: Denis Villeneuve. Estados Unidos: HBO/Max, 2021. (155 min). (Dune: Part One).

DUNA: PARTE 2. Direção: Denis Villeneuve. Estados Unidos: HBO/Max, 2024. (166 min). (Dune: Part Two).

FANFRELUCHE. *In*: Dicionário Priberam da Língua Portuguesa. Lisboa: Priberam Informática, 2024. Disponível em: https://dicionario.priberam.org/fanfreluche. Acesso em: 26 out. 2024.

FLORI, Jean. **A cavalaria**. A origem dos nobres guerreiros da Idade Média, São Paulo: Madras, 2005.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

FREEDMAN, Lawrence. As Duas Primeiras Gerações de Estrategistas Nucleares. *In*: PARET, Peter. **Construtores da Estratégia Moderna**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2003. Tomo 2.

GIDDENS, Anthony. **O Estado-Nação e a Violência**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

HANSEN, Lene. Reading comics for the field of International Relations: theory, method and the Bosnian War**. European Journal of International Relations**, v. 23, n. 3, p. 1-28, 2016.

HERBERT, Frank P. **Duna**. São Paulo: Aleph, 2021.

HERBERT, Frank P. **Filhos de Duna**. São Paulo: Aleph, 2021b.

LAMAZIÈRE, Georges. **Ordem, hegemonia e transgressão**. Brasília: FUNAG, 2010.

LIEBER, Keir A.; PRESS, Daryl G. The Rise of US Nuclear Primacy. **Foreign Affairs**, v. 85, n. 2, 2006. p. 42-54.

MCNEILL, William H. **Em Busca do Poder**. Rio de Janeiro: BibliEx, 2014.

MCNELLY, Willis E., HERBERT, Frank P. **The Dune Encyclopedia**. New York: Berkley Books, 1984.

O'CONNELL, Robert L. **História da Guerra**. Armas e homens: uma história da guerra, armamento e agressão. Lisboa: Teorema, 1997.

PARKER, Geoffrey. **A Evolução da Arte da Guerra**: a ascensão do Ocidente 1500 – 1800. Rio de Janeiro: BibliEx, 2021.

RANCIÈRE, Jacques. A estética como política. **Devires**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 14-36, jul/dez. 2010.

ROBERTS, Michael. The Military Revolution 1560 – 1660. *In*: CLIFFORD, Rogers. **The Military Revolutions Debate**: readings on the military transformation of early modern Europe. Routledge: Londres, 2018. p. 13-29.

THORNHILL, Chris. **Crise democrática e direito constitucional global**. São Paulo: Contracorrente, 2021.

TILLY, Charles. **Coerção, Capital e Estados Europeus**. São Paulo: Editora da USP, 1996.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

PARTE IV

ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL E DESENVOLVIMENTO

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

CAPÍTULO 12

EVOLUÇÃO DO TRATAMENTO DO TEMA AMBIENTAL NA AGENDA DA ONU A PARTIR DA CONFERÊNCIA RIO-92

Niemeyer Almeida Filho
Nicole Costa Lemes

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

O tema ambiental emerge como agenda da ONU nos anos 1970, com a realização da primeira conferência internacional, realizada na cidade de Estocolmo, Suécia, em 1972. Naquela oportunidade foi criado o Programa da ONU para o meio ambiente, o PNUMA. Posteriormente, nos anos 1980, foi criada a Comissão Mundial do Meio Ambiente, que produziu o relatório Nosso Futuro Comum, em 1987, a partir do qual se estabelece o conceito de Desenvolvimento Sustentável como uma concepção de desenvolvimento social nacional e mundial (Almeida Filho; Lauar, 2021).

Contudo, apenas em 1992, com a Conferência Internacional de Meio Ambiente de 1992, a RIO-92, este tema foi objeto concreto de preocupações da Comunidade Internacional, já no contexto do fim da Guerra Fria. A partir daí se seguiram duas novas conferências: a RIO+10, em 2002; e a RIO+20, em 2012. Ademais, na RIO-92, houve a criação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC), voltada para o combate às alterações climáticas e aumento da temperatura média global por meio da cooperação internacional. Esta criação está associada ao primeiro relatório de avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), que em 1990 já anunciava a necessidade de uma solução global para as alterações climáticas (UNFCCC, 2024a; United Nations, 1992).

Ainda na esfera da UNFCCC, encontra-se a Conferência das Partes (COP), seu órgão supremo, cujas reuniões anuais se dão de forma itinerante. Tais encontros são compostos pelas partes da Convenção-Quadro e debatem o andamento das medidas de conservação climática e ambiental. Neste nível, há a adoção de decisões com efeito vinculante, como o Protocolo de Kyoto (1997) e o Acordo de Paris (2015), ambos frutoS das negociações realizadas nas COPs e voltados para a redução de emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE). Os contextos em que essas decisões foram discutidas engendraram diferenças significativas de potencial de aplicação prática (Kuyper *et al.,* 2018).

No caso do Protocolo de Kyoto, houve separação das partes em países do Anexo I (industrializados) e os remanescentes (em desenvolvimento), de maneira que os primeiros teriam maiores responsabilidades em relação às emissões de GEE. Essas responsabilidades deveriam ser distribuídas proporcionalmente aos maiores

emissores, justificando maior comprometimento dos países desenvolvidos em reduzir as suas emissões.

O conflito de interesses e o baixo comprometimento efetivo dos países desenvolvidos fez com que 20 anos depois, nos debates do Acordo de Paris, a divisão de responsabilidade em dois grupos de países fosse repensada. Os compromissos do Acordo de Paris distribuem as metas de redução de emissões de GEE, as *National Determined Contributions* (NDCs), como voluntárias dos países, não sendo inerentes ao seu nível de desenvolvimento (Kuyper *et al.,* 2018).

A escolha dos países que sediam as COPs é feita nos próprios eventos. Tem havido nos últimos anos questionamentos dessas escolhas, pois a definição vem recaindo em países produtores de petróleo e com interesses econômicos na exploração de combustíveis fósseis. Exemplos: em 2024, está prevista a COP 29, no Azerbaijão; e em 2025, está prevista a COP30, a ser realizada na Amazônia, em Belém do Pará. Em 2023, a COP foi realizada nos Emirados Árabes Unidos. Todos esses países são produtores de petróleo com alguma vinculação com a OPEP (Pacheco, 2023).

A decisão pela sede da COP segue um revezamento das sub-regiões das Nações Unidas, mas, de forma coincidente ou não, as escolhas suscitam a discussão sobre o uso de hidrocarbonetos, reconhecidos como principais emissores de GEE (UNFCCC, 2024b). Em detrimento da relutância em inserir a redução da exploração e consumo de combustíveis fósseis nos debates, há insistente cobrança de movimentos ambientais e de civis acerca de uma atuação efetiva das Nações Unidas em evitar mais alterações climáticas. Há, portanto, prevalência de interesses político-econômicos em detrimento dos compromissos ambientais estabelecidos no âmbito da UNFCCC (Piggot *et al.*, 2018).

Os temas mais frequentes nas discussões da temática ambiental nas COPs são em muito influenciados pelo contexto internacional. Desde os anos iniciais dessas conferências, há preocupação com o financiamento pelos países do Anexo I aos países em desenvolvimento para que esses possam se proteger e mitigar os efeitos das mudanças climáticas. Esse tema foi logo associado, ao longo da primeira década dos anos 2000, aos de mitigação, adaptação, transparência e preservação florestal, tendo as metas do Protocolo de Kyoto como plano de fundo (Kontinen; Mustalahti, 2012; Kuyper *et al.,* 2018).

Com o agravamento dos desastres ambientais e de acordo com os resultados trazidos pelos relatórios do IPCC, assuntos como o Mecanismo de Varsóvia de Perdas e Danos e o Acordo de Copenhague tiveram maior enfoque. Neste último, ficou estabelecido o compromisso de que os países desenvolvidos contribuíssem financeiramente para que os em desenvolvimento e em situação de maior vulnerabilidade pudessem arcar com os efeitos das mudanças climáticas. Ademais, são frequentes as discussões trazidas sobre o financiamento para que políticas ambientais sejam adotadas em países em desenvolvimento na agenda internacional.

O capítulo está organizado para tratar da evolução dessas discussões, mostrando os temas recorrentes, as diferentes conjunturas, e os avanços e fracassos das discussões realizadas nas COPs. Além disso, há descrição das instituições que operam tanto as COPs, como o tema ambiental em nível da ONU. A intenção é avaliar as

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

possibilidades de avanço das ações da Comunidade Internacional no tratamento das mudanças climáticas, no contexto da ordem internacional multilateral, hierarquizada e formada por blocos. Este contexto aproxima-se daquele da Guerra Fria e muito provavelmente vai influenciar nas ações que são viáveis nesta conjuntura.

1. A quadra histórica dos anos 2020 e as conjunturas recentes

O tema recorrente das COPs é o do financiamento, que abrange, indiretamente, a discussão sobre a responsabilidade sobre as mudanças antropogênicas do clima. É possível estabelecer um vínculo dessa discussão com aquela originária sobre o tema da Conferência de Estocolmo. Naquela conferência, no espaço das relações internacionais da ONU, prevalecia a ideia de que todos os países, as suas economias nacionais, pudessem aspirar o desenvolvimento que se observava naqueles países considerados desenvolvidos. O tema do desenvolvimento era essencialmente econômico (Bonente; Almeida Filho, 2008). Por conta disto, houve oposição dos países considerados em desenvolvimento (nos termos do Banco Mundial) a qualquer limitação do uso dos recursos produtivos não renováveis.

A posição crítica daquele período histórico transitava entre o anticapitalismo da esquerda crítica e o ecodesenvolvimento engendrado na preparação da Conferência de Estocolmo. Este último não carregava explicitamente uma posição anticapitalista, mas ao considerar que seria necessário limitar, ou mitigar, o uso de recursos não renováveis, opunha-se, de algum modo, ao desenvolvimento capitalista daquela quadra histórica. A referência principal daquele período é o artigo síntese (1973) de Maurice Strong, mostrando o que seriam as bases do conceito de ecodesenvolvimento.

Em razão das instabilidades políticas e econômicas das décadas de 1970 e 1980, o tema do desenvolvimento só foi retomado nos anos 1990. As circunstâncias eram outras, com o colapso da URSS e o fim da Guerra Fria. Isto não quer dizer que o tema ambiental tenha ficado estagnado. Isto em parte pode ser atribuído ao fato de que os principais pesquisadores sobre o tema eram biólogos, ou cientistas fora do campo da economia. Em 1983, a ONU criou a Comissão Mundial do Meio Ambiente. Esta comissão produziu um relatório, publicado em 1987, muito influente para o debate internacional que viria a ocorrer a partir dos anos 1990.

O relatório conhecido como Relatório Brundtland, associado à pessoa que presidiu pela primeira vez a Comissão Mundial do Meio Ambiente, a ex-primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, apresentava sintomaticamente o título de Nosso Futuro Comum. Nele, foi utilizado pela primeira vez o termo de desenvolvimento sustentável, que passou a ser o conceito norma no âmbito das relações Internacionais a partir da Rio-92, particularmente a partir da Declaração do Milênio (2000) e dos Objetivos do Desenvolvimento (2001).

No contexto das relações internacionais do novo milênio não havia mais hegemonia do ideário econômico de se alcançar igualdade em termos econômicos e sociais dos cerca de 200 países que configuram o sistema global. A questão se desenvolvia em torno do que seriam as responsabilidades dos países desenvolvidos em promover

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

mitigação das desigualdades flagrantes e recorrentes da economia global. É neste contexto que evoluíram os debates sobre o aquecimento global antropogênico e as formas de combatê-lo e, portanto, financiá-lo.

2. Os confrontos políticos dos anos 2000

O colapso da URSS alterou significativamente a hierarquia do sistema interestatal, que forma uma das bases mais relevantes das relações internacionais. Estas são entendidas como o âmbito em que há interações entre os diferentes países e atores globais, aí incluídas organizações internacionais, empresas globais (em comércio e fluxos de capitais) e organizações não-governamentais. Da mesma forma, o colapso da URSS alterou a hierarquia das economias nacionais, pois os então países socialistas, na sua quase totalidade, passaram a promover transições ao capitalismo. O Banco Mundial denominou essas economias de Economias em Transição.

Em razão dessas alterações estruturais, o contexto das relações internacionais passou a ser identificado com o capitalismo, ordem social de vocação internacionalizante. Essas mudanças engendraram um novo movimento de internacionalização do capital, que foi denominado pela literatura especializada de 'globalização'. O cientista político Francis Fukuyama denominou esta nova fase de "fim da história" no livro "The End of History and the Last Man" (1992), no sentido de que o capitalismo passava a ser a única referência de ordem social, considerada por ele a mais avançada que a humanidade poderia formar. O jornalista Thomas L. Friedman escreveu um livro cujo título expressava bem a ideologia dominante: "The World is Flat: a Brief History of the Twenty-First Century" (2005). O significado é que as novas tecnologias da informática permitiriam um avanço civilizatório de homogeneização das culturas nacionais, e assim uma padronização do consumo social, ampliando a dimensão dos mercados e promovendo avanço em todos os espaços do mundo.

O discurso da globalização como fenômeno civilizatório esgotou-se com a evolução do processo histórico ao longo dos anos 1990. Houve sucessivas crises financeiras que instabilizaram a economia global, começando pelo México em 1994, sudeste asiático em 1997, a Rússia em 1998, e o Brasil em 1999. Houve a guerra do Golfo em 1991, cujos efeitos se seguiram por toda a década.

Ademais dessas duas dimensões relevantes para as relações internacionais, fenômenos sociais se mantiveram em níveis agudos. Aparte aqueles próprios do dinamismo das economias capitalistas, sujeitas a flutuações do nível de atividade, e a crises periódicas, sobressaiu a incapacidade da ONU e do sistema interestatal de superar as condições de fome, especialmente no continente africano e na América Latina.

A década de 1990 apresentou um número recorde de conferências internacionais organizadas no âmbito da ONU e de organizações de cooperação regional. Conforme está descrito em Almeida Filho e Lauar (2020), a conjunção desses e de outros elementos aleatórios do período fizeram com que a ONU deliberasse, ao final do período a Declaração do Milênio, que consiste numa explicitação daqueles que seriam os objetivos civilizatórios comuns à humanidade. Da declaração foram

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

formuladas metas para os 15 anos que se seguiram, até 2015. Em 2012, essas metas foram reprojetadas para 2030.

3. A evolução do tema ambiental

O tema ambiental ressurge com vigor nos anos 1990, no contexto de consolidação do capitalismo como a ordem social dominante e hegemônica em nível das relações internacionais. O ressurgimento recupera evoluções teóricas e políticas colocadas em segundo plano de discussões em função das instabilidades econômicas dos anos 1970 e 1980.

De tema marginal das discussões sobre desenvolvimento (social, político e econômico), o tema ambiental passa a uma das dimensões mais relevantes. A referência a dimensões do desenvolvimento é resultado de como evoluiu a discussão acadêmica e política nas duas décadas de interregno de ênfase nas instabilidades globais. Como está argumentado em Bonente e Almeida Filho (2008), nos anos 1990, o tema do desenvolvimento se apresenta fragmentado, se comparado ao que fora nos anos do pós-segunda guerra mundial, sobretudo nos anos 1950. Neste período, o tema era desenvolvimento econômico, e as preocupações eram essencialmente com o dinamismo da economia.

A partir dos anos 1970, duas dimensões fundamentais passam a ser obrigatórias nas discussões sobre o tema do desenvolvimento: a dimensão ambiental e a dimensão social (nível de emprego e pobreza). Houve ainda agravamento do fenômeno da fome, principalmente localizada no continente africano, em função do colapso da produção de alimentos entre 1972 e 1974. A FAO (Organização Mundial para Agricultura e Alimentos) mudou sua perspectiva política a partir daí, passando a considerar o acesso a alimentos como um dos elementos mais importantes da sua missão institucional.

Especificamente sobre o tema ambiental, desde os anos 1990, houve três conferências globais: a Rio-92; a Rio+10; e a Rio+20. A primeira conferência, a Rio-92 foi especialmente relevante por formular os elementos mais importantes da perspectiva do tratamento do tema ambiental, trazendo para o foco das discussões políticas o conceito de desenvolvimento sustentável.

Este conceito tem desenvolvimento histórico, no sentido de que a partir da Conferência de Estocolmo não se alcançou consenso a respeito de como tratar do tema ambiental. O conceito de ecodesenvolvimento, sintetizado no artigo de Maurice Strong "Ecodesenvolvimento: Uma nova orientação para os países em desenvolvimento" (1973), não foi capaz de alcançar acordo, pois continha um princípio incompatível com a natureza do capitalismo, que era o de sustar o crescimento no uso dos recursos não renováveis. Naquele contexto, houve forte reação dos países em desenvolvimento contra essa limitação, pois ainda havia aspiração de que todos os países pudessem alcançar desenvolvimento econômico semelhante aos europeus ocidentais e aos EUA.

Houve tentativa da parte de Ignacy Sachs, em diversos trabalhos, na primeira metade dos anos 1980, sintetizada no livro "Ecodesenvolvimento: um desafio para a

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

civilização" (1986), de mitigar o flagrante conteúdo anticapitalista do ecodesenvolvimento, porém sem sucesso. A criação da Comissão Mundial do Meio-Ambiente em 1983 pode ser interpretada como uma tentativa de superar essa situação. A Comissão foi capaz de produzir um documento – Nosso Futuro Comum – no qual havia uma proposição ambígua o suficiente para alcançar o consenso, conforme foi confirmado pelos resultados da Conferência RIO-92 e, principalmente, pela difusão do conceito no âmbito do sistema da ONU ao longo de toda a década. Já na Declaração do Milênio este conceito era tomado como consensual. Em 2012, na RIO+20, ele foi incorporado com título dos novos objetivos: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

4. A institucionalidade em nível da ONU

Como mostra Nobre (1999), a institucionalização das preocupações ambientais se vale do conceito de desenvolvimento sustentável na esfera das Nações Unidas. A ONU faz uso da vagueza desse conceito para estabelecer uma agenda global ambiental após a atenuação da Guerra Fria. A ideia que o desenvolvimento sustentável traz é a da possível compatibilidade entre a preservação ambiental e o crescimento econômico.

Nas discussões promovidas pela RIO-92 houve disputas políticas entre grupos que se dividiram em dois eixos, o Norte e o Sul. A alteração dos grupos não foi suficiente para alterar a correlação de forças, de modo que o posicionamento dos países desenvolvidos, ou doadores, prevaleceu. As tentativas dos países em desenvolvimento de que os países doares contribuíssem financeiramente para um fundo que os assistiria na adoção de medidas de preservação ambiental foram desconsideradas. Ao invés disto, a responsabilidade foi terceirizada para o Global Environment Facility (GEF), na época vinculado ao Banco Mundial e às Nações Unidas.

Portanto, desde seu apogeu, a institucionalização da temática ambiental na ONU se deu privilegiando os interesses específicos dos países desenvolvidos. A escolha do desenvolvimento sustentável como instrumento para tal institucionalização leva em consideração a ausência de questionamento do funcionamento do mercado que o conceito traz. Autores como Layrargues (1997) consideram o desenvolvimento sustentável apenas uma nova roupagem do desenvolvimento convencional, focado no crescimento econômico nos moldes do sistema hegemônico. Alcança-se assim o principal objetivo dos países desenvolvidos de uma conciliação entre o processo de acumulação de capital e o uso de recursos naturais não-renováveis, sem que haja mudanças estruturais em nível das relações internacionais. A dimensão econômica, produtiva, manteve-se como a principal via do desenvolvimento.

De acordo com Nobre (1999), ainda na RIO-92 há separação entre os debates do desenvolvimento sustentável e o das mudanças climáticas. Ambos apresentam diversas interseccionalidades, embora sem cruzamento efetivo de suas determinações estruturais. Na esfera das Nações Unidas, a discussão política do desenvolvimento sustentável culmina nos ODS. Estes são objetivos que configuram uma agenda global, consensual, na qual a hierarquia entre eles é deslocada para as decisões estratégicas de cada um dos países. Neste sentido, afasta-se dos compromissos mútuos dos países

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

que compõem o sistema global; e, portanto, não contribuem para superar os desafios específicos do tema ambiental.

Ainda assim, os ODS são considerados pela literatura especializada uma evolução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), adotados com a Declaração do Milênio e cujo enfoque reside na erradicação da pobreza em países periféricos. Conforme está argumentado em Almeida Filho e Luar (2020), o foco na pobreza não foi capaz de comprometer os países desenvolvidos com os ODM, pois estes países não assumiam que as condições de pobreza fossem um problema global comum.

Além disso, enquanto os ODM foram definidos por agências financeiras, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), ambos alinhados com visões mais ortodoxas de crescimento, os ODS foram frutos de debates multilaterais. As negociações feitas entre os Estados para a definição dos ODS garantiram maior diversidade de interesses e incorporação de demandas de setores civis e de países periféricos. Ao todo, os 17 objetivos ampliam as perspectivas, atores e intersecções, apresentando uma formulação que, de acordo com Fukuda-Parr (2016), é de baixo para cima; justo o oposto dos ODM.

Não obstante, os ODS são sujeitos a críticas. A tentativa de definição de metas universais de desenvolvimento não configura um comprometimento com ações globais de desenvolvimento. Isso porque para os ODS tanto países em desenvolvimento quanto desenvolvidos devem supostamente cumprir com os mesmos propósitos, de maneira que a responsabilização de países pobres é a mesma dos desenvolvidos. Para Pogge e Sengupta (2015), a ausência de um caráter vinculante é problema importante dos ODS. Os objetivos têm caráter apenas de aspirações, à diferença dos ODM, que estabeleciam tratados obrigatórios.

Ademais e ainda de acordo com os mesmos autores, as medidas de mensuração do progresso dos objetivos é falha e feita de forma parcial. A mensuração do progresso relativo e global dos ODS ficou a cargo do Banco Mundial e da FAO. Segundo esses autores, os confrontos políticos internos a essas instituições podem comprometer a imparcialidade na medição dos resultados.

Por fim, em Almeida e Lauar (2021) há críticas às contradições relacionadas ao próprio desenvolvimento sustentável. Segundo esses autores, o desenvolvimento sustentável ignora o caráter reprodutor de desigualdades e a submissão dos recursos naturais aos interesses de acumulação de capital promovida pelo sistema capitalista. Trata-se de um conceito que associa o desenvolvimento econômico capitalista à preservação ambiental e melhoria das condições sociais pelo mundo. É assumido que a dinâmica do capital será capaz de superar obstáculos pela via de inovações tecnológicas capazes de mitigar os efeitos perversos do uso de recursos não renováveis, incluindo aí as mudanças climáticas.

A respeito da agenda voltada para as alterações climáticas, ela é promovida principalmente pela UNFCCC na esfera das Nações Unidas. A criação da Convenção-Quadro se deu na RIO-92, quando houve a dissociação entre o debate do desenvolvimento sustentável e o climático. A justificativa para a atuação da UNFCCC relaciona-se ao entendimento de que as ações antrópicas são capazes de alterar o clima do planeta para além das variações regulares da Terra. Para Steffen *et al* (2007), a

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

interferência humana nas temperaturas globais e no funcionamento climático deu-se mais intensamente a partir da Revolução Industrial no século XVIII. A partir deste marco histórico, houve uso intensivo de recursos naturais e desenvolvimento exponencial de tecnologia.

O carvão e posteriormente outros combustíveis fósseis foram utilizados como fonte de energia para o funcionamento dos maquinários, geralmente à vapor ou por meio de combustão interna. Nestes moldes, a industrialização mudou a forma de relacionamento entre os seres humanos e os recursos naturais. Para além do potencial poluidor da extração de hidrocarbonetos, é ainda mais pertinente para o debate das alterações climáticas a emissão de GEE, liberados no processo de consumo dos combustíveis fósseis. Os gases emitidos têm longa vida quando concentrados na atmosfera, impedindo que haja dissipação de calor. A progressiva intensidade no uso dos combustíveis fósseis alterou efetivamente a evolução natural do clima de todo o planeta. No pós-Segunda Guerra, a industrialização acelerada potencializou o consumo de hidrocarbonetos.

O conhecimento científico não econômico mostra claramente os malefícios do aquecimento global, destacando o potencial de maximizar e tornar mais frequentes desastres naturais. Por conta disto, a criação e atuação da UNFCCC alinhou-se à urgência de tratar na esfera internacional a questão climática. Mesmo que alguns países tenham contribuído ou contribuam mais do que outros para a alteração do clima, os efeitos são reconhecidamente globais. E como a periferia do capitalismo, sobretudo os países pobres, não têm instrumentos de enfrentamento dos efeitos climáticos globais, eles estão particularmente sujeitos ao aumento de inundações e de secas mais intensas.

Para além do papel do IPCC na gênese da UNFCCC, os documentos com informações técnicas sobre o clima produzidos pelo painel desde a sua criação foram influentes nas pautas das COPs. Dois dos relatórios técnicos são os principais: os relatórios AR4 (2007) e *Global Warming of 1.5ºC (2018)*. O primeiro foi responsável por consolidar os impactos das ações do ser humano nas alterações climáticas por meio da emissão de GEE. O segundo foi realizado a convite da própria UNFCCC na COP 21, a mesma em que foi aprovado o Acordo de Paris e seu enfoque é nos efeitos que o aumento de 1,5ºC acima dos níveis pré-industriais possam causar ao planeta (IPCC, 2024; Walton, 2015).

Segundo Lindoso e Maria (2013), a atuação da UNFCCC abrange recomendações tanto de mitigação quando de adaptação. Contudo, as recomendações de adaptação foram marginalizadas em detrimento das primeiras ao longo da história da Convenção. As medidas de mitigação visam a diminuição das emissões de GEE e são as principais receptoras de investimento e atenção. As de adaptação, por sua vez, tratam dos danos causados por alterações climáticas e das ações estruturais necessárias para seu enfrentamento. Para isso, são necessários recursos e planejamento na esfera da UNFCCC, sobretudo quando se considera que países em desenvolvimento são os mais vulneráveis aos efeitos dos desastres naturais dada falta de infraestrutura.

Das ações vinculantes tomadas na esfera da UNFCCC, as principais são o Protocolo de Kyoto e o Acordo de Paris. O Protocolo, adotado em 1997 na terceira

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

COP, mas vigente apenas a partir de 2005, vincula legalmente as partes signatárias do Anexo I ao cumprimento de metas de redução de emissões de GEE. Nele, o princípio de responsabilização dos países desenvolvidos é central, de modo que houve rejeição de países como os EUA, que não ratificou o acordo por discordar da inflexibilidade das metas e ausência de responsabilização dos países em desenvolvimento (Kuyper, 2018). Naquele momento, o entendimento que prevalecia na UNFCCC considerava as discrepâncias entre os níveis de desenvolvimento e a devastação ambiental causada por cada grupo de países.

O Protocolo de Kyoto teve pouca eficácia dada à baixa adesão de grandes emissores de GEE e da letargia e recusa na ratificação da decisão. Houve, assim, imposição de uma nova abordagem de mitigação. A resposta foi o Acordo de Paris. Este foi formulado em 2015, aproximando-se de um modelo *bottom up*, em que os países são responsáveis por determinar voluntariamente suas contribuições (Kuyper, 2018). De forma similar ao que ocorreu com os ODM e os ODS, na UNFCCC o mesmo movimento de responsabilização de países em desenvolvimento em relação às medidas de sustentabilidade de preservação ambiental foi realizado. No Acordo de Paris, portanto, todos os países precisam contribuir com metas de mitigação, não apenas os desenvolvidos.

Evidentemente há críticas aos documentos base do Acordo de Paris. A voluntariedade das metas é, para alguns autores, um processo de dispersão de responsabilidade pela emissão de GEEs, não havendo garantia de que irá resultar em maior eficácia que o Protocolo de Kyoto. Em relação à UNFCCC, a principal crítica é ao sistema decisório adotado nas COPs.

Durante as reuniões, para que haja aprovação de alguma recomendação ou decisão, há a necessidade de um consenso entre as partes, o que acaba por limitar a atuação da Conferência. Em consequência, os avanços nas recomendações de políticas ambientais e no combate às mudanças climáticas são mais tímidos do que poderiam ser. Segundo autores como Hermwille *et al.* (2015) e Keohane e Victor (2010), há disfuncionalidade do monopólio da UNFCCC na agenda ambiental internacional de mudanças climáticas, sugerindo que grupos menores e formados por países realmente interessados na redução de emissão deveriam ser criados. A atuação desses grupos menores se daria sem as limitações impostas pela regra de consenso da Convenção.

Por fim, cabe registrar com maior ênfase a contradição marcada pela negligência da temática dos combustíveis fósseis na UNFCCC. Este tem sido tema recorrente nas últimas COPs. Ocorre que a sede da COP de 2023 nos Emirados Árabes e as previstas para 2024 e 2025 são de países produtores de petróleo. Há influência das sedes na forma de tratamento desse tema. Assim, não vem sendo colocada com a relevância que a gravidade dos efeitos climáticos exige a possibilidade de limitação da produção de petróleo.

Não obstante o assunto tenha sido tratado mais intensamente nas últimas COPs, a atenção dada a ele sequer é proporcional aos prejuízos que o uso de combustíveis fósseis causa no processo de aquecimento global. A Convenção deveria ter dado um enfoque muito maior ao debate do consumo de hidrocarbonetos desde sua constituição na década de 1990. Contudo, as sucessivas correlações de força no âmbito da

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Convenção fizeram com que um tema central à agenda de enfrentamento dos efeitos climáticos fosse recorrentemente postergado.

Alguns elementos conclusivos

A evolução das discussões no âmbito das relações internacionais sobre o tema do meio-ambiente evoluiu significativamente na base empírica das evidências desde os anos 1990. O agravamento das catástrofes de origem climática obrigou que países refratários a adoção de políticas em nível global fossem obrigados a assumir a gravidade dos efeitos do uso indiscriminado dos recursos não-renováveis.

A realização da segunda conferência internacional sobre o tema ambiental – a RIO92 – permitiu que discussões acadêmicas e de políticas que ocorreram nos 20 anos posteriores à Conferência de Estocolmo fossem base de alguns consensos. O principal deles foi a adoção do conceito de desenvolvimento sustentável que viria a ser a norma em nível das relações internacionais a partir da definição da Declaração do Milênio, no ano de 2000.

Contudo, o conteúdo das discussões de políticas de desenvolvimento não avançou na mesma proporção. Em parte, isto se deve à fragmentação das discussões sobre desenvolvimento, autonomizando dimensões que são intrinsecamente orgânicas ao processo histórico de desenvolvimento. Além da dimensão ambiental, houve autonomização ao menos das discussões sobre o tema social (emprego, seguridade social e exclusão social), e sobre o tema econômico (estabilidade, comércio e investimentos). É possível dizer que o tema de gênero alcançou autonomização ao longo dessas duas décadas, de 2000 a 2020.

A autonomização é bastante visível na definição da agenda global de desenvolvimento do século XXI. Nos primeiros quinze anos do presente século estiveram em vigência oito objetivos de desenvolvimento, os ODM. Desses oito objetivos, cinco eram sociais, um ambiental, um econômico e um de gênero. Nos trinta anos seguintes (até 2030), estão em vigência os ODS, que são 17. Desses, quatro são explicitamente sociais, um de gênero, um ambiental, três econômicos. O restante dos seis objetivos está de algum modo interligado.

Não há proposições de políticas integradas. A comunidade internacional logrou apenas a definição de uma agenda, permitindo que cada país, dentro de sua autonomia jurisdicional estabelecesse sua hierarquia e metas quantitativas. Por conta disto, a agenda ambiental não avançou significativamente. Mais do que isto, é pouco provável que venha a apresentar resultados nitidamente melhores, que configurem um avanço civilizatório.

Entendemos que a consolidação do capitalismo como ordem global estabeleceu implicitamente o primado da dimensão econômica sobre as demais. Ainda que esta primazia não seja declarada em nível das relações internacionais, ela existe na evidente preocupação das instituições internacionais e da mídia internacional, que conferem amplo destaque ao desempenho econômico.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, N.; BONENTE, B. I. Há uma Nova Economia do Desenvolvimento? **Revista de Economia**, v. 31, n. 1, p. 77-100, jan./abr. 2008.

ALMEIDA FILHO, N.; LAUAR, A. S. S. Desenvolvimento Sustentável e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: processos distintos e interesses convergentes. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 6, n. 2, p. 3-29, dez. 2021.

BOECHAT L. P.; RIBEIRO, W. C. O Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos: uma análise de seu primeiro ciclo. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 58, p. 830-849, jul./dez. 2021. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/made/article/view/73444. Acesso em: 1 abr. 2024.

CETESB. **COP15/MOP5 – Copenhague, Dinamarca (dezembro de 2009)**. 2020. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/conferencia-das-partes-cop/cop-15-mop-5-copenhague-dinamarca-dezembro-de-2009/. Acesso em: 1 abr. 2024.

DISCUSSÃO sobre US$ 100 bi de financiamento ambiental tem de ser retomada na COP, diz Ana Toni. **Exame**, 27 out. 2023. Disponível em: https://exame.com/esg/discussao-sobre-us-100-bi-de-financiamento-ambiental-tem-que-ser-retomada-na-cop-diz-ana-toni/. Acesso em: 2 ago. 2024.

FUKUDA-PARR, Sakiko. From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development. **Gender & Development**, 2016.

HERMWILLE, L. *et al.* UNFCCC before and after Paris – what's necessary for an effective climate regime? **Climate Policy**, v. 17, n. 2, p. 150-120, 2015.

IPCC. Global Warming of 1.5ºC, 2024. Disponível em: https://www.ipcc.ch/sr15/about/. Acesso em: 2 ago. 2024.

KEOHANE, R.; VICTOR, D. G. The Regime Complex for Climate Change. **The Harvard Project on International Climate Agreements**, 2010.

KONTINEN, T.; MUSTALAHTI, I. Reframing Sustainability? Climate Change and North-South Dynamics. **Forum for Development Studies**, v. 39, n. 1, p. 1-4, mar. 2012. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1080/08039410.2012.647882. Acesso em: 1 abr. 2024.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

KUYPER, J. *et al.* The Evolution of the UNFCCC. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 43, p. 343-468, 2018. Disponível em: https://www.annualreviews.org/content/journals/10.1146/annurev-environ-102017-030119. Acesso em: 1 abr. 2024.

LAYRARGUES, P. P. Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito? **Proposta**, v. 25, n. 71, p. 5-10, 1997.

LINDOSO, Diego; MARIA, J. Araújo. Evolução da adaptação à mudança climática na agenda da ONU: vinte anos de avanços e descaminhos. **Cuadernos de Geografía**, v. 22, n. 2, p. 107-123, jul-dez/2013. Disponível em: http://www.scielo.org.co/pdf/rcdg/v22n2/v22n2a07.pdf. Acesso em: 2 ago. 2023.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA CLIMÁTICA. **COP28 aprova transição dos combustíveis fósseis**. 2023b. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/cop28-aprova-transicao-para-combustiveis-fosseis. Acesso em: 1 abr. 2024.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA CLIMÁTICA. **Fundo de perdas e danos é aprovado no primeiro dia da COP28**. 2023a. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/cop28-aprova-fundo-para-perdas-e-danos. Acesso em: 1 abr. 2024.

NOBRE, Marcos. Desenvolvimento Sustentado e Problemática Ambiental. **Lua Nova**, n. 47, p. 137-156, 1999.

PACHECO, Paula. Azerbaijão, ligado à OPEP, avança para sediar a próxima COP. **Exame**, 9 dez. 2023. Disponível em: https://exame.com/esg/azerbaijao-ligado-a--opep-avanca-para-sediar-a-proxima-cop/. Acesso em: 1 abr. 2024.

PIGGOT, G. *et al*. Swimming upstream: adressing fóssil fuel supply under the UNFCCC. **Climate Policy**, v. 18, 2018.

POGGE, Thomas; SENGUPTA, Mitu. The Sustaintable Development Goals (SDGs) as Drafted: Nice Idea, Poor Execution. **Washington International Law Journal**, v. 24, n. 3, 2015.

STEFFEN, Will *et al.* The Anthropocene: Are Humans Now Overwhelming the Great Forces of Nature. **Ambio**, v. 36, n. 8, 2007.

STRONG, M. One year after Stockholm. **Foreign Affairs**, v. 51, n. 4, p. 690-707, jul. 1973.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

UNFCCC. **History of the Convention**. 2024a. Disponível em: https://unfccc.int/process/the-convention/history-of-the-convention#Climate-Change-in-context. Acesso em: 1 abr. 2024.

UNFCCC. **How COPs are organized – Questions and answers**. 2024b. Disponível em: https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/the-big-picture/what-are-united-nations-climate-change-conferences/how-cops-are-organized-questions-and--answers. Acesso em: 1 abr. 2024.

UNITED NATIONS. **United Nations Framework Convention on Climate Change**. 1992. Disponível em: https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf. Acesso em: 1 abr. 2024.

WALTON, D. W. H. Twenty-Five Years of the IPCC Reports. **Antartic Science**, 2015.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

CAPÍTULO 13

A ESTRATÉGIA GLOBAL DA CHINA E O PAPEL DO BRASIL:
perspectivas para a integração e desenvolvimento Sul-Sul

Filipe Almeida do Prado Mendonça
Isabela Marques Caetano

A ascensão da China como uma potência global tem gerado intensos debates sobre o papel do país nas hierarquias econômicas e políticas internacionais. Sob a liderança de Xi Jinping, o Partido Comunista Chinês (PCC) substituiu a estratégia tradicional de "Tao Guang Yang Hui" (esconda suas capacidades e espere seu tempo), adotada por Dèng Xiǎopíng, pela nova postura de "Fen Fa You Wei" (empenhar-se por conquistas), que busca afirmar a presença chinesa no cenário internacional. Nesse contexto, a Belt and Road Initiative (BRI) emergiu como um dos principais instrumentos de internacionalização do capital, moeda e influência chinesa, marcando a entrada do país em uma fase mais ativa de atuação global (Chang-Liao, 2016). A BRI, concebida para promover a construção e a gestão de bens públicos globais, consolidou a China como protagonista de um regime internacional voltado para revitalizar os mercados e superar a apatia econômica do pós-crise de 2008 (Liu, 2019).

Os atuais projetos de internacionalização chineses – de capital, moeda e influência –, como a BRI (Belt and Road Initiative), funcionam como instrumentos dessa nova postura política e econômica mais ativa. Esses projetos visam à construção e gestão de bens públicos globais sob o protagonismo de empresas estatais chinesas, de acordo com as diretrizes do CPC e os planos nacionais de desenvolvimento chinês (Liu, 2019; Rodrigues, 2022), que hoje se estendem por quase todos os continentes e têm o propósito de legitimar o posicionamento da China como desenvolvedora de um regime internacional voltado para superar a apatia dos mercados no pós-crise econômica de 2008 (Xing, 2019; Rodrigues, 2022). Contudo, a expansão dos projetos chineses não passou despercebida e, se antes os EUA não viam a China como uma ameaça, hoje a consideram a principal rival econômica e política (Pecequilo, 2021).

Recentemente, esses projetos de investimento chinês no exterior expandiram-se para a América Latina, o que chama a atenção pela maior aproximação da China com territórios historicamente sob a influência estadunidense e gera questionamentos sobre novas perspectivas para o relacionamento latino-americano com o sistema internacional. Esse contexto também destaca a curiosa exclusão do Brasil – que não participa da BRI – desses projetos. Assim, propõe-se a questão: Qual é o papel do Brasil

dentro da estratégia de globalização protagonizada pela China? Para responder a essa questão, foi realizada uma análise bibliográfica, acadêmica e jornalística; análise de discursos de representantes de governos; e o desenvolvimento e análise de planilhas e gráficos ilustrativos feitos a partir de dados do Banco Central do Brasil, do relatório da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) e da plataforma COMTRADE das Nações Unidas.

A partir disso, constatou-se que o Brasil assume um papel de liderança na região sul-americana e é peça central para o desenvolvimento da integração regional. Esse protagonismo é reforçado pelo seu grande mercado consumidor e pela alta capacidade de produção de commodities e energia elétrica, tornando o Brasil um ponto estratégico para qualquer Estado que busque desenvolver laços com a América do Sul. Entretanto, a política externa brasileira sofreu rupturas entre 2016 e 2022, desgastando o histórico de aprofundamento das relações sino-brasileiras (Hiratuka, 2019; Capomaccio, 2021). Supõe-se que a política externa brasileira sob Lula da Silva seja mais receptiva à globalização chinesa e que o Brasil possua capacidade diplomática e material para firmar projetos que auxiliem no plano de Lula para retornar o país aos patamares econômicos e diplomáticos do período anterior ao golpe de 2016, superando o desencontro de políticas diplomáticas expansionistas de Lula (2003-2011) e Xí JìnPíng (2013-hoje).

1. Desenvolvendo uma globalização chinesa

Com o Século de Humilhação – período de guerras e colonização imposto por potências estrangeiras – e até mesmo após a Revolução de 1949, a China encontrou-se excluída dos fóruns decisórios no sistema internacional (Scott, 2008). Entretanto, o interesse do país em participar das organizações internacionais dentro do sistema internacional liberal não se traduziu em disposição para implementar as privatizações e políticas de austeridade da estratégia de "Terapia de Choque" promovida pelo Banco Mundial e pelo FMI, como ocorreu com a Rússia e as demais ex-repúblicas soviéticas. Em vez disso, a China instaurou uma série distinta – e particularmente chinesa – de mudanças radicais em sua organização político-econômica, implementando o denominado Socialismo com Características Chinesas, que lhe permitiu acompanhar os fluxos comerciais internacionais sem abandonar a planificação de sua economia (Harvey, 2011; Jabbour; Gabriele, 2021).

Desde a instauração da República Popular da China (RPC), o Partido Comunista Chinês (PCC) organizou os arranjos internos do Estado, tanto no plano econômico quanto no político, de acordo com os Planos Quinquenais de Desenvolvimento, um esquema de planificação inicialmente inspirado na experiência da União Soviética (URSS) (Fairbank; Goldman, 2006). A introdução do Socialismo com Características Chinesas (SCC) foi atribuída ao então Chefe do Comitê Central do PCC, Dèng Xiǎopíng, em 1978, e marcou a superação da inspiração soviética nos Planos Quinquenais (Harvey, 2011).

Essa nova organização político-econômica chinesa foi caracterizada por privatizações, mas se diferenciou do Consenso de Washington por assegurar que setores

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

industriais estratégicos (como aqueles relacionados à energia e ao mercado financeiro) mantivessem seu caráter estatal, embora essas empresas seguissem um comportamento de mercado (Jabbour; Gabriele, 2021). Além disso, as privatizações das empresas não-estratégicas foram realizadas com a transferência de ativos a baixo custo, ou sem custo, para ex-gerentes dessas empresas ou membros do PCC, desenvolvendo assim uma classe capitalista descentralizada e com laços de comprometimento com o partido (Nogueira, 2021). Nesse contexto, os Planos Quinquenais instrumentalizaram empréstimos e subsídios para setores, regiões, empresas estatais e privadas, de acordo com as metas de desenvolvimento (Jabbour; Gabriele, 2021), submetendo, dessa forma, a acumulação de capital na China à autoridade do PCC (Nogueira, 2021).

> Com essa inspiração, surge assim o que temos chamado desde então de "Nova Economia do Projetamento", conceito que pode ser resumido, em princípio, como um estágio superior de desenvolvimento alcançado pela China, resultado do acúmulo de todo um novo acervo em matéria de planificação econômica e organização e racionalização da produção em grande escala (Dantas *et al.*, 2021, p. 96).

Após a implementação do Socialismo com Características Chinesas (SCC), a República Popular da China (RPC) alcançou altos níveis de crescimento econômico e desenvolvimento social (Harvey, 2011), que se mantêm relativamente constantes até hoje. Nesse contexto – de participação nos fluxos comerciais internacionais sem comprometer o planejamento estatal –, a China elaborou uma estratégia política que alinha seus interesses nacionais à economia internacional, denominada Grande Estratégia (Men, 2020).

> [A Grande Estratégia] destaca a conexão dos interesses estratégicos de um país com o ambiente internacional e a importância da expansão dos interesses nacionais (especialmente os interesses internacionais) no contexto de ascensão da China. Enfatiza também a disposição de agir, exigindo que os países tomem a iniciativa estratégica com base em seu poder, de modo a expandir o poder nacional, de modo a expandir os interesses estratégicos nacionais[1] (Men, 2020, p. 56. tradução da autora).

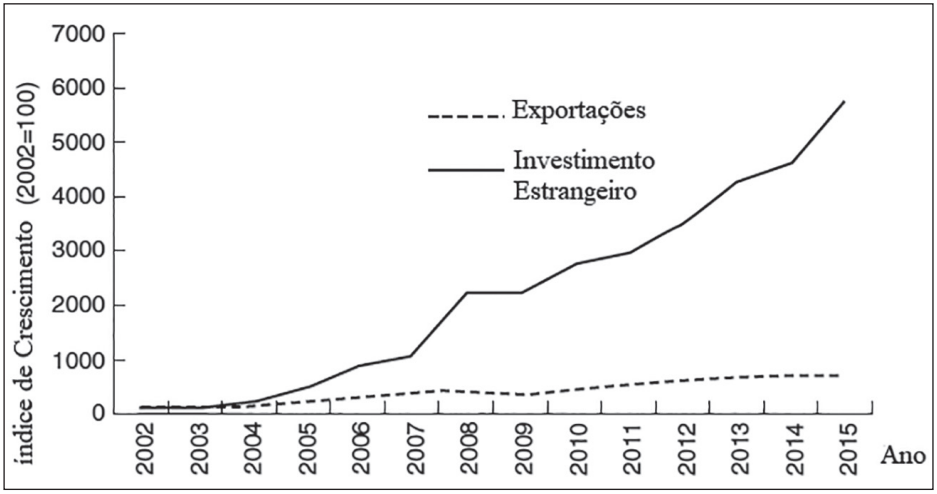
A partir da Figura 1, observa-se que o crescimento acentuado do investimento chinês no exterior começou em 2007, tornando-se ainda mais evidente a partir de 2008. Essa maior participação chinesa na economia internacional não apenas coincide com a crise de 2008, mas também se configura como uma resposta a ela. A crise resultou na diminuição dos fluxos comerciais internacionais, levando a China a perceber a necessidade de superar seu modelo econômico, até então centrado em exportações. Para manter seus níveis de crescimento, o país adotou um novo papel durante a crise, passando a atuar como um País Investidor. Segundo Liu (2019), o

1 it underlines the connection of a country's strategic interests with the international environment and the importance of the expansion of national interests (especially the international interests) in the context of China's rise. It also emphasizes the willingness to take actions, requiring countries to take the strategic initiative based on their national power, so as to expand national strategic interests.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

investimento direto externo (IDE) da China, que mantinha valores relativamente baixos até 2005, apresentou crescimento acentuado nos anos seguintes, alcançando US$ 55,9 bilhões em 2008 e ultrapassando a marca de US$ 100 bilhões em 2013. Em 2015, com um OFDI de US$ 145,6 bilhões, a China superou seu próprio investimento estrangeiro, consolidando-se como a segunda maior fonte de IDE mundial, ficando atrás apenas dos Estados Unidos (Liu, 2019, p. 51).

Figura 1 – Índice de crescimento das Exportações e Investimento Estrangeiro da China de 2002 a 2015



Fonte: Liu (2019, p. 51).

Programas de promoção do desenvolvimento chinês, como o *Made in China 2025* e *Internet Plus*, aparecem como programas instrumentalizadores do Sonho Chinês, mas a BRI (Belt and Road Initiative) – apelidada de A Nova Rota da Seda – representa também uma "ofensiva charmosa" global; um esquema de globalização dos interesses chineses, que atravessa cada vez mais Estados e empresas; e por consequência de todo esse processo e todas essas vozes, representa um esquema de compartilhamento dos interesses de todos esses participantes. "É um vínculo estratégico de construção dos sonhos das pessoas dos países ao longo das rotas, e um vínculo de convergência dos sonhos dos países envolvidos na Iniciativa e daqueles temporariamente não envolvidos" (Shang, 2019. 12). Mais que isso, essas são formas de posicionar a China, não como uma mera exportadora de produtos manufaturados de baixa qualidade, mas como parte importante do processo produtivo dos países desenvolvidos, como produtora, como vendedora, mas sobretudo, como criadora e arquiteta de novas tecnologias, gerando inovação. Assim, alterando o tipo de capital movimentado pela China.

Assim como as demais facetas do desenvolvimento econômico chinês, o Investimento Direto no Exterior (IDE ou OFDI) não ocorre sem condicionantes, sendo orientado pela organização centralizada do Partido Comunista Chinês (PCC) a partir

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

da Grande Estratégia e do Socialismo com Características Chinesas (Cepal, 2021). Conforme exposto no Quadro 1, o PCC classifica o IDE chinês no exterior (seja proveniente de capital estatal ou privado) em três categorias: Encorajados, Restritos e Proibidos. Essas categorias correspondem, respectivamente, a projetos alinhados à estratégia do PCC, que, por isso, podem receber subsídios e incentivos; projetos com potencial de obstruir a estratégia central do PCC, exigindo autorização específica para serem implementados; e, por fim, projetos que são totalmente proibidos (Cepal, 2021).

Quadro 1 – Categorização dos Investimentos Chineses

Encorajados	• Investimentos ligados à BRI e à infraestrutura; • Tecnologia de ponta, capacidade de manufatura avançada, P&D; • E&P de petróleo e gás natural, mineração e extração de recursos naturais (para estes é necessária uma avaliação de interesse econômico); • Agricultura, silvicultura, pecuária e piscicultura; • Setores culturais, logísticos e outros serviços; • e estabelecimento de agências e redes de atendimento no exterior por instituições financeiras qualificadas.
Restritos	• Investimentos em países e regiões sensíveis; • Setores imobiliário, hoteleiro, cinema, entretenimento e esportes; • Criação de fundos ou plataforma de investimento em ações offshore que não tenham finalidade comercial concreta ou específica; • Investimentos relacionados ao uso de equipamentos em desacordo com as normas técnicas dos países anfitriões; • Investimentos que infringem os padrões ambientais e de segurança;
Proibidos	• Investimentos que envolvem exportação de tecnologia de guerra ou produtos militares • Jogos de azar e indústria do sexo • Investimentos que podem prejudicar a segurança nacional

Fonte: J. P. Morgan, 2018, p. 19 (tradução da autora).

Ao se tornar um Estado investidor, a China promove a internacionalização de seu capital, aquece os mercados e garante a manutenção de seus altos níveis de crescimento (Liu, 2019). Além disso, a China impulsiona a chamada Globalização Instituída pela China (ou Globalização Embutida Chinesa), pois o tipo de investimento que realiza é distinto daquele comumente praticado no sistema econômico internacional, que é pautado pelo neoliberalismo. Isso ocorre porque, além do protagonismo do controle estatal, os investimentos chineses no exterior têm uma forte ênfase em infraestrutura física, característica ausente na globalização neoliberal, onde prevalecem o princípio da supraterritorialidade e a primazia do capital financeiro (Vadell *et al*., 2019, p. 51).

Apesar de abrir seu mercado ao capital estrangeiro por meio do Socialismo com Características Chinesas (SCC) e de assumir o papel de Estado investidor, a China inicialmente adotou uma postura diplomática tímida, guiada pelo lema "Tao Guang Yang Hui" (esconda suas capacidades e espere o seu tempo), atribuída a Dèng Xiǎo-píng. Como o nome sugere, essa abordagem era discreta e passiva, com o objetivo de evitar atrair a atenção das grandes potências e, assim, impedir que a China fosse vista como uma ameaça à ordem liberal internacional. Havia o temor de que essa atenção

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

pudesse resultar em boicotes econômicos, interferências políticas e até mesmo no ressurgimento do chamado Século de Humilhações (Chang-Liao, 2016). No entanto, em 2013, o volume e a relevância da presença chinesa no sistema econômico internacional tornaram essa estratégia insustentável.

Reconhecendo que a força econômica da China já era grande demais para passar despercebida, o recém-eleito presidente Xi Jinping apresentou um novo lema para a política externa chinesa: "Fen Fa You Wei" (empenhar-se por conquistas), que consolidou uma postura ativa no sistema internacional e enfatizou que a participação política chinesa deveria ser tão substancial quanto a sua importância econômica (Chang-Liao, 2016). Essa mudança de postura levou, ainda em 2013, ao lançamento do mais ambicioso projeto de internacionalização do capital chinês: a Belt and Road Initiative (BRI), que, até 2022, totalizava um investimento de US$ 932 bilhões em aproximadamente 140 países (Nedopil, 2022).

> Os "BRICS" e "Second World", "Belt and Road", "Silk Road", "BRICS Bank" e o "AIIB" agora fazem parte dos vocabulários das relações internacionais e da economia política internacional, simbolizando um fenômeno crescente da ordem mundial em mudança em que o sistema não é mais regido e governado pelos tratados do pós-guerra liderados pelos EUA[2] (Xing, 2019, p. 4, tradução da autora).

A adoção do papel de Estado investidor pela China no período pós-crise de 2008 e a mudança diplomática para o lema "Fen Fa You Wei" se deram inicialmente em relação aos países vizinhos e geograficamente mais próximos, na Ásia, antes de serem aplicadas a regiões mais distantes, como a África, a Europa e as Américas (Chang-Liao, 2016). Nesse sentido, a mudança de postura da política externa chinesa chegou mais recentemente à América Latina, o que se traduz em volumes menores de Investimento Direto Externo (IDE) na região. A BRI, instrumento dessa nova abordagem mais assertiva, também foi implementada seguindo a lógica de proximidade geográfica, alcançando a América Latina apenas em 2017 (Rodrigues, 2022; Cariello, 2021).

2. Laços sino-brasileiros

A parceria estratégica entre Brasil e China é fundamental para a contínua reconfiguração da ordem global. O Brasil, especialmente durante os governos de Lula da Silva e Rousseff, e a China, sob a liderança do Partido Comunista Chinês, compartilham objetivos semelhantes em sua atuação política e econômica no cenário internacional. Entre esses objetivos destacam-se o interesse pela democratização das relações internacionais, a promoção de uma agenda multipolar, a valorização de sua autodeterminação e o compromisso com a modernização tecnológica e de infraestrutura (Cunha *et al*., 2015).

2 The "BRICS" and "Second World", "Belt and Road", "Silk Road", "BRICS Bank" and "AIIB" are now part of international relations and international political economy vocabularies, symbolizing a growing phenomenon of the changing world order in which the system is no longer ruled and governed by the US-led postwar treaties.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

As relações diplomáticas entre Brasil e China foram firmadas em 1974 (25 anos depois da Revolução Chinesa, e ainda durante o regime de ditadura militar no Brasil) sob o princípio da não ingerência e o respeito a integridade territorial, e se concentraram principalmente nos fluxos de mercadoria (Cunha *et al.*, 2015; Hiratuka, 2019). A década de 1980 foi para a China momento marcado pelas reformas econômicas de Dèng e a acentuação de seu crescimento econômico e sua participação política internacional; no Brasil, esse mesmo período foi marcado pela re-instauração da democracia e o enfrentamento de uma das mais graves crises econômicas de sua história, em decorrência da dívida externa adquirida durante a ditadura, foi chamada de "década perdida" (Cunha *et al.*, 2015, p. 144).

A "década perdida" recebeu esse nome por conta da estagnação econômica resultante das medidas fiscais, comerciais e sociais impostas pelo FMI, conforme a formulação do Consenso de Washington; o que consequentemente também significou uma estagnação política devido à subordinação brasileira à globalização liberalizante vinda do Norte Global (Cunha *et al.*, 2015). Já na década de 1990, os presidentes brasileiros Franco (1992-1995) e Cardoso (1995-2003) assumiram uma postura mais crítica ao modelo liberal, mesmo que ainda alinhados ao Norte Global. Assim, o Brasil apresentou-se mais interessado nas articulações de cooperação Sul-Sul com outros países em desenvolvimento, como aqueles que hoje fazem parte dos BRICS – Rússia, Índia, China e África do Sul – mas principalmente a China (Cunha *et al.*, 2015).

A cooperação no setor científico-tecnológico foi um dos campos em que mais se desenvolveram contatos e onde mais se avançou na tessitura de acordos em diversos níveis. O desenvolvimento maior nessa área se deu em consequência do reconhecimento do potencial de colaboração existente em vista de certas similitudes de condições de desenvolvimento e da existência de considerável margem de complementaridade entre as estruturas industriais e de pesquisa [entre Brasil e China], sendo que os setores mais beneficiados pela celebração desses acordos foram os de geociências, exploração de petróleo, aeronáutica e aeroespacial, transportes, medicina e saúde, fontes de energia, tecnologia da informação, recursos hídricos, indústria química, biotecnologia e agropecuário (Cunha *et al.*, 2015. p. 147).

No começo do século XXI o relacionamento sino-brasileiro ganhou maior relevância, uma acentuada aproximação entre China e Brasil aconteceu no começo dos anos 2000 até 2011 – durante os mandatos de Lula da Silva (2003-2011) –, esse avanço desacelerou depois de 2011 – durante os mandatos de Rousseff (2011-2016) – e entre 2015 e 2016 esse relacionamento se contraiu – durante o golpe contra Rousseff e o governo de Temer (2016-2018) (Hiratuka, 2019), culminando em uma crise diplomática entre Brasil e China durante o mandato de Bolsonaro[3] (2019-2022) (vide Figuras 5 e 6).

Entretanto, o mandato de Bolsonaro não significou a ruptura dos laços políticos sino-brasileiros, em vez disso a China continuou bastante presente no comércio (vide Figuras 6 e 7), e seus investimentos no país não tiveram mudanças significativas (vide Figura 11). É assumido que eventuais flutuações em 2020 sejam resultado da Pandemia, uma vez que a falta de diálogo diplomático entre Brasil e China foi superado com

3 Ver mais em Capomaccio (2021).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

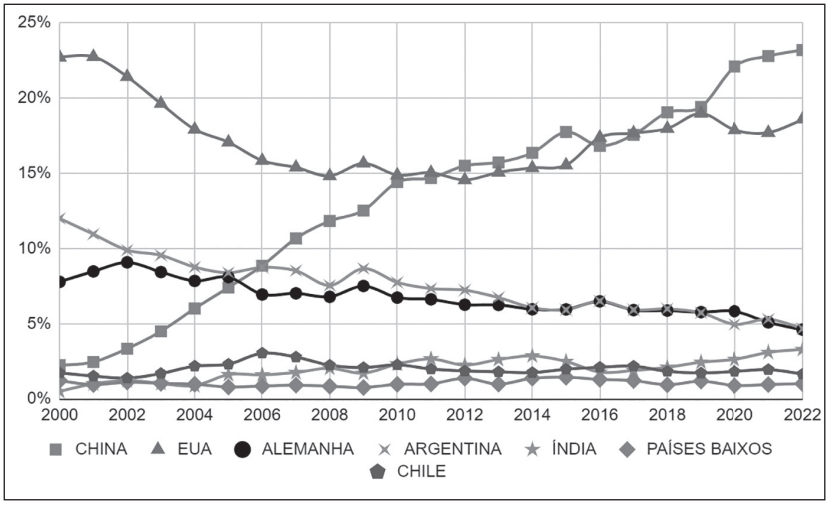
a substituição do governo federal brasileiro por agentes paradiplomáticos brasileiros, como por exemplo o então governador do estado de São Paulo, Dória (2019-2022), com a introdução de projetos como o Missão China[4] e a parceria entre Sinovac e Instituto Butantã para o desenvolvimento de vacinas contra o vírus pandêmico.

Hoje, a China e o Brasil compartilham de mecanismos de cooperação de alto nível e fazem parte de uma "parceria estratégica global", como exemplo disso temos o Comitê de Coordenação e Cooperação de Alto Nível China-Brasil (COSBAN), o Comitê Conjunto de Intercâmbio e Cooperação Brasil-China (Jiang, 2020), BRICS e o Programa CBERS (Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres). A introdução do Brasil nos acordos relativos à BRI apresenta-se como uma extensão natural tanto por parte da Iniciativa chinesa quanto por parte do histórico do relacionamento sino-brasileiro (Jiang, 2020).

Além disso, é interessante mencionar o Programa de Parcerias de Investimento (PPI[5]), proposto por Temer em 2016, e que já anunciou 250 projetos que visam melhorar a infraestrutura brasileira, sua malha rodoviária, portos, aeroportos e a malha energética. Esse é um tipo de projeto que, assim como a BRI, demanda alta intensidade de capital e dificuldade técnica, e tem um retorno lento dos investimentos. Assim, também por terem propostas muito similares, o PPI pode funcionar como facilitador da introdução da BRI no território brasileiro (Jiang, 2020).

Atualmente, a participação chinesa no comércio internacional brasileiro é significativa, com o fluxo comercial sino-brasileiro superando recentemente as trocas entre Brasil e Estados Unidos, consolidando a China como o principal parceiro comercial do Brasil, tanto em termos de importações quanto de exportações (OEC, 2023) (vide Figura 2).

Figura 2 – Comércio internacional brasileiro com seus principais parceiros (% do valor)
A) Importações de países selecionados para o Brasil (% do valor)



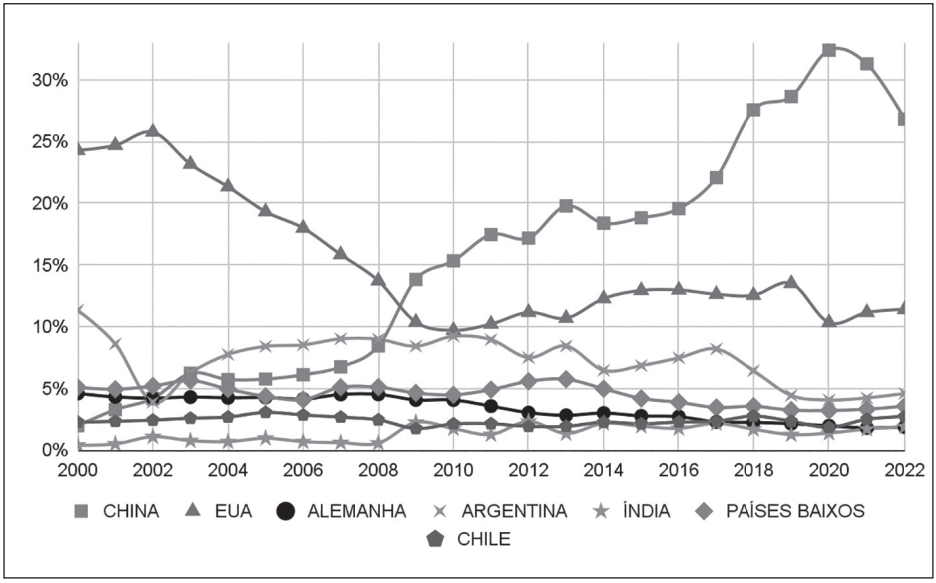
continua...

4 Ver mais em Missão (2019).
5 Ver mais em PPI (2023).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

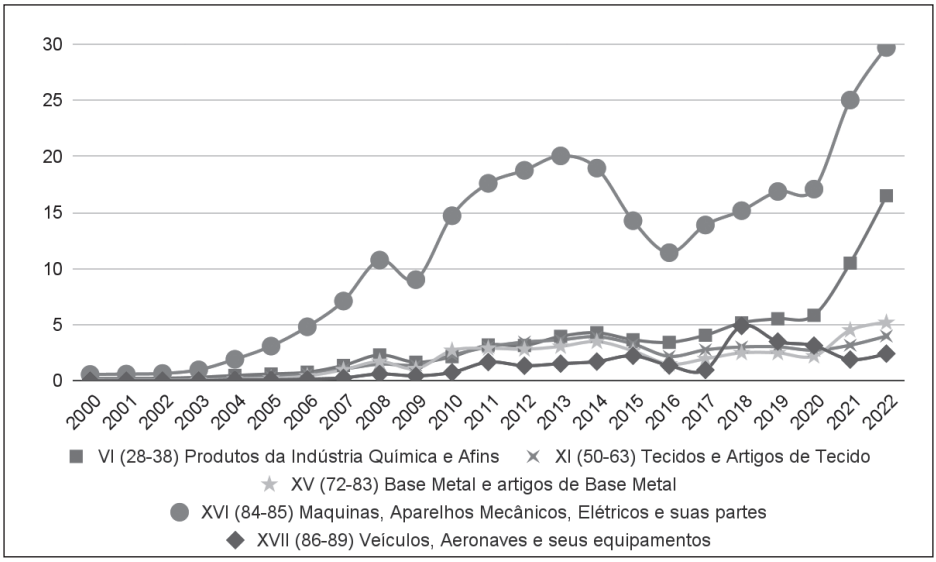
continuação

B) Exportações brasileiras para países selecionados (% do valor)



Fonte: Caetano (2023, p. 72).

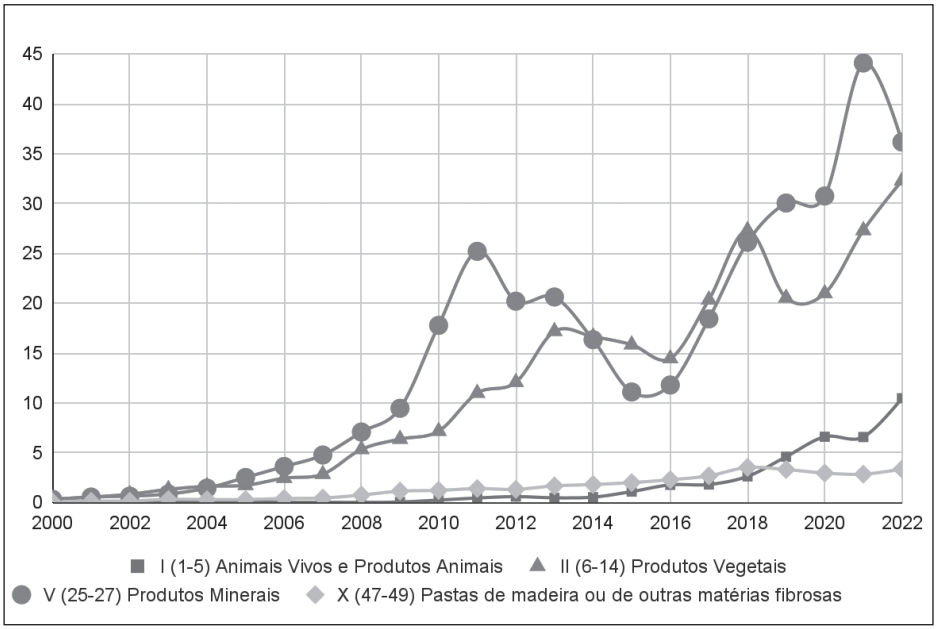
Figura 3 – Importações brasileiras vindas da China (divisão por seção HS) em bilhões de dólares



Fonte: Caetano (2023, p. 74).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Figura 4 – Exportações brasileiras para a China (divisão por seção HS) em bilhões de dólares



Fonte: Caetano (2023, p. 75).

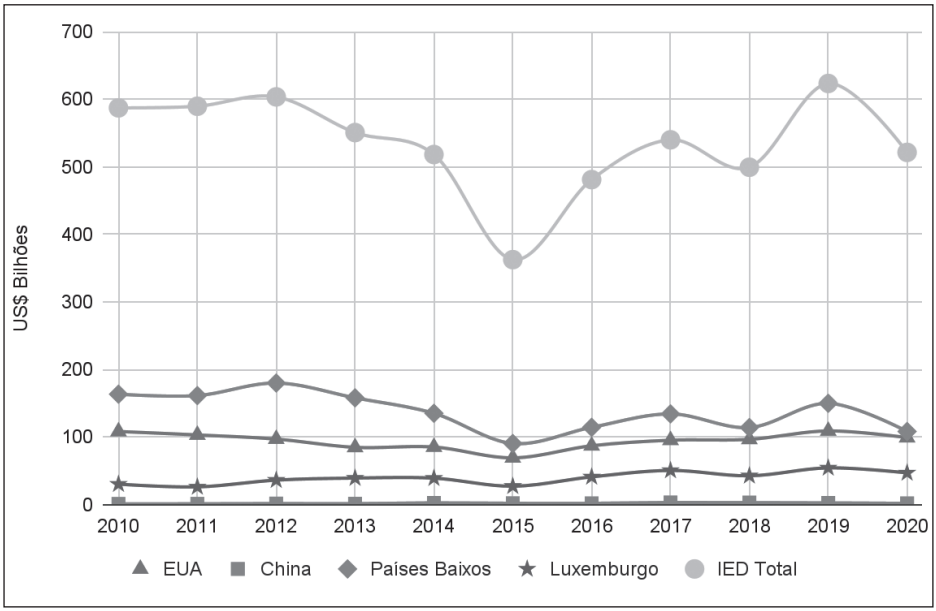
Conforme ilustrado na Figura 3, as importações brasileiras de produtos provenientes da China se destacam por incluir máquinas, aparelhos mecânicos e elétricos, além de produtos da indústria química. Esses itens são altamente industrializados, complexos e exigem investimentos significativos em pesquisa e desenvolvimento, o que, consequentemente, agrega maior valor. Esses bens também colocam a China em uma posição privilegiada nas cadeias globais de valor. Em contraste, conforme mostrado na Figura 4, as exportações brasileiras para a China são majoritariamente compostas por produtos vegetais e minerais — itens com baixo valor agregado, que posicionam o Brasil como um produtor primário nas cadeias globais de valor. Além disso, observa-se que a República Popular da China (RPC) compra do Brasil bens provenientes dos mesmos setores que ela incentiva em suas diretrizes de Investimento Direto Externo (IDE) (vide Quadro 1), como mineração, agricultura e extração de recursos naturais.

O Brasil é o principal destino do IDE chinês na América do Sul, recebendo 47% do estoque de investimentos chineses na região entre 2005 e 2020. Em segundo lugar está o Peru, com 21%, seguido pelo Chile, com 11%, e a Argentina, com 9%. Os demais países da região receberam, no total, 11% do IDE chinês nesse período (CARIELLO, 2021). No entanto, apesar de ser o principal destino regional, o IDE chinês no Brasil é modesto em comparação com o de outros investidores,

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

representando apenas 0,34% dos investimentos totais recebidos pelo Brasil até 2020 (Banco Central do Brasil, 2022) (vide Figura 5).

Figura 5 – IED no Brasil: distribuição por país do investidor imediato

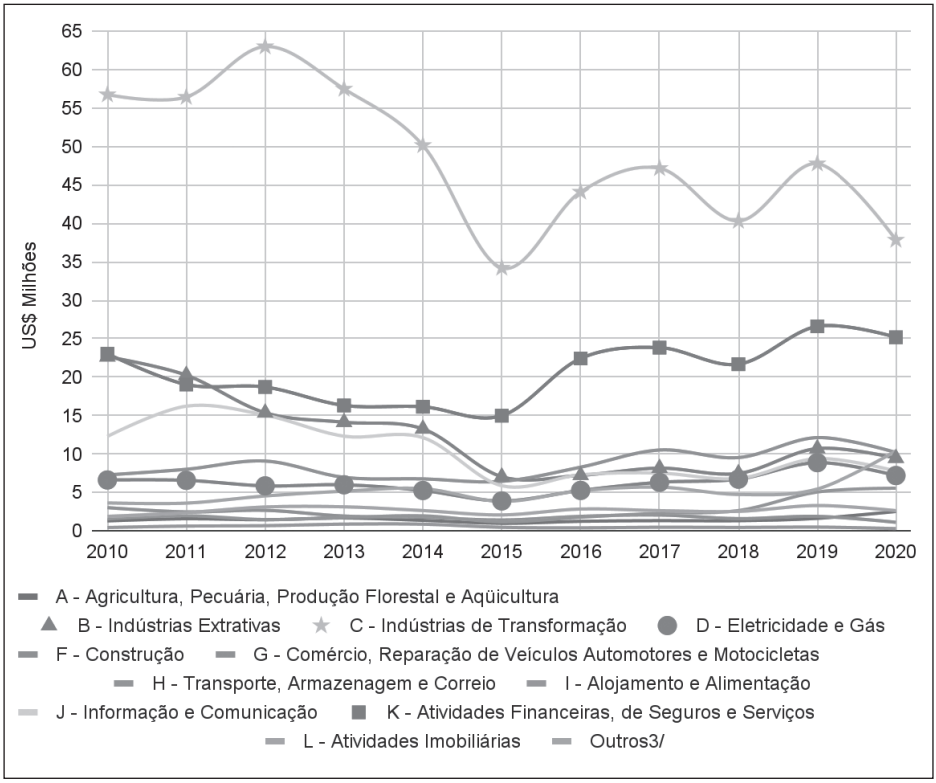


Fonte: Caetano (2023, p. 76).

Apesar dos valores relativamente menores, é notável que a qualidade dos investimentos esteja alinhada com as diretrizes do Partido Comunista Chinês (PCC), conforme exposto no Quadro 1. Nos investimentos chineses realizados na América Latina, por meio de fusões e aquisições, destaca-se a presença nos setores de eletricidade, gás e água (37%), petróleo (28%) e mineração (16%), todos ligados à área de energia. Em relação aos anúncios de novos projetos, sobressaem-se os setores de metais (19%), automóveis e autopeças (18%), e transporte e armazenamento (17%) — áreas voltadas à obtenção de matéria-prima para as indústrias chinesas e à cadeia de distribuição que facilita o comércio entre a China e a América Latina (Cepal, 2021).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Figura 6 – Média global do IED no Brasil (exceto China e EUA) distribuição por setor de atividade econômica

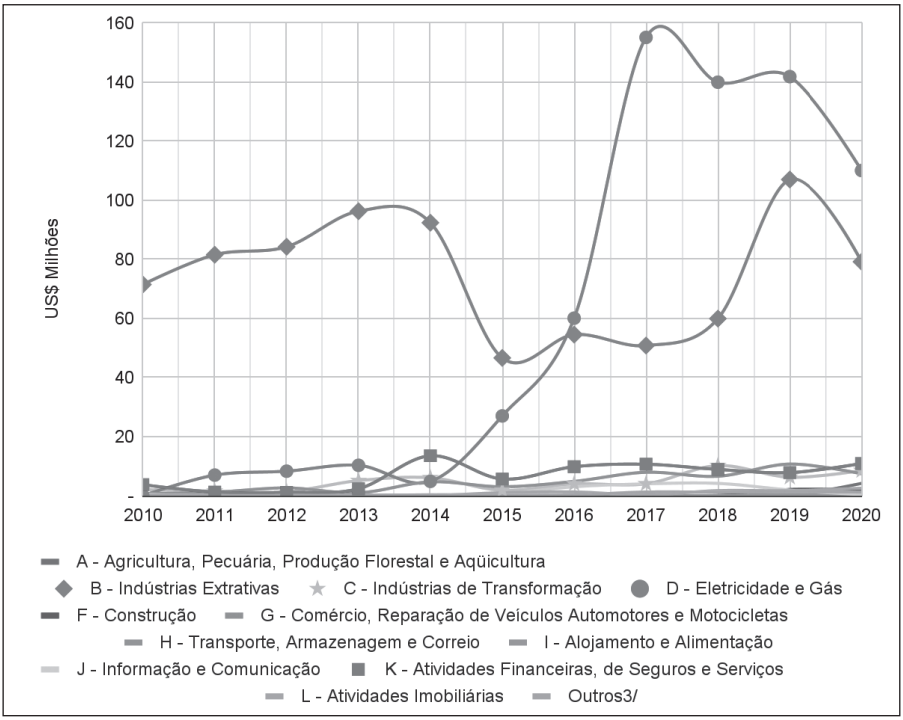


Fonte: Caetano (2023, p. 81).

A partir da Figura 6, é possível identificar os setores de atividade econômica que mais receberam investimento estrangeiro no Brasil entre 2010 e 2020 (excluindo aqueles provenientes dos EUA e da China). Em geral, os demais países investem predominantemente na Indústria de Transformação e em Atividades Financeiras no Brasil — setores que, segundo Vadell *et al*. (2019), caracterizam a globalização neoliberal e são rejeitados pela Globalização Instituída pela China. Nesse contexto, a Figura 7 corrobora a análise de Vadell *et al*. (2019) ao evidenciar o perfil dos investimentos chineses no Brasil, que se concentram em indústrias extrativas e eletricidade e gás — setores encorajados pelo PCC (vide Quadro 1) —, enquanto há pouca presença nos setores mais comuns à média global, como a Indústria de Transformação e as Atividades Financeiras.

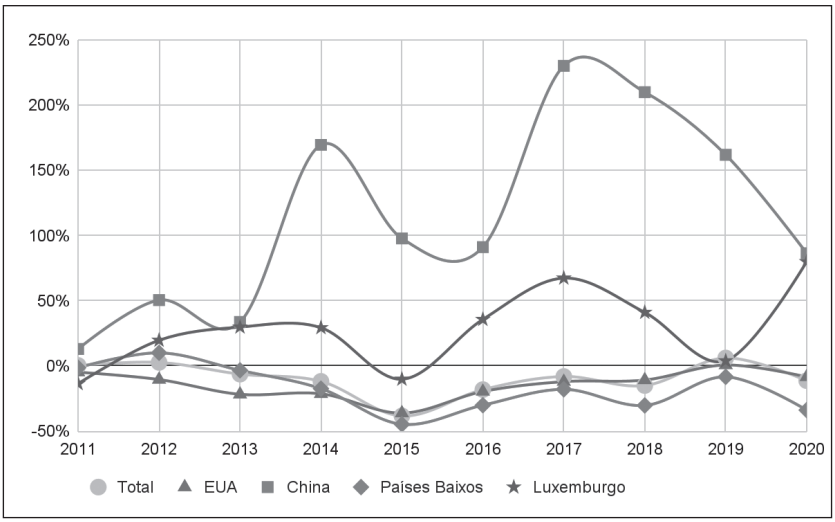
Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Figura 7 – IED chinês no Brasil (participação no capital) – distribuição por setor de atividade econômica



Fonte: Caetano (2023, p. 82).

Figura 8 – Variação percentual de IED no Brasil em relação a 2010



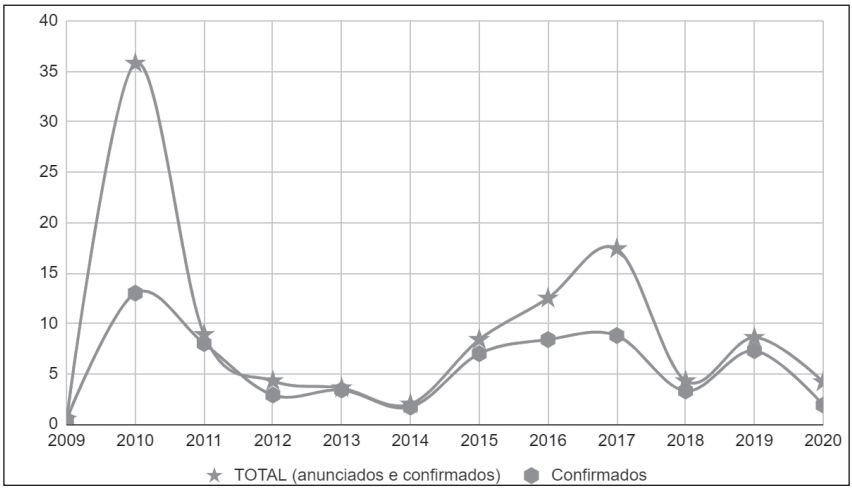
Fonte: Caetano (2023, p. 80).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Além de se diferenciar em termos de qualidade, o Investimento Direto Estrangeiro (IDE) chinês que chega ao Brasil também apresenta um comportamento distinto quando analisadas as variações dos fluxos de investimento. Conforme ilustrado na Figura 8, os fluxos de IDE chinês no Brasil não acompanham as tendências dos demais investidores e da média global no país. Isso sugere que o IDE chinês rejeita as tendências mercadológicas típicas da globalização liberal e segue uma lógica própria na alocação de seus investimentos.

Como mencionado anteriormente, o relacionamento sino-brasileiro começou de forma puramente comercial e se intensificou a ponto de a China se tornar o principal parceiro comercial do Brasil, independentemente de laços diplomáticos mais estreitos entre os dois países. Foi apenas nos anos 2000, com a posse de Lula da Silva, que o relacionamento com a China passou a ter maior relevância na agenda do governo brasileiro (Cunha *et al*., 2015). Contudo, essa aproximação desacelerou durante os governos de Dilma Rousseff e recebeu pouca atenção durante o governo de Michel Temer, que adotou uma postura mais alinhada ao Norte Global (Hiratuka, 2019). No governo de Jair Bolsonaro, as relações bilaterais passaram por uma crise diplomática (Capomaccio, 2021). Apesar desse recente distanciamento diplomático, conforme ilustrado na Figura 2, o comércio sino-brasileiro não sofreu retração significativa, mantendo-se robusto ao longo do período.

Figura 9 – Fluxo de investimentos chineses no Brasil (US$ Bilhões)



Fonte: Caetano (2023, p. 79).

No que se refere aos investimentos, a Figura 9 revela um pico de Investimento Direto Estrangeiro (IDE) chinês no Brasil em 2010, durante o segundo mandato de Lula da Silva, que se esvazia ainda no primeiro mandato de Dilma Rousseff, voltando a crescer apenas entre 2015 e 2017 — período que coincide com o impeachment de Rousseff e a ascensão de Michel Temer à presidência. Esse padrão sugere a continuidade do princípio de não-ingerência nas relações sino-brasileiras. Além disso, o aumento

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

do IDE chinês entre 2014 e 2017 pode ser interpretado como um reflexo da estratégia chinesa de globalização, que começou a se expandir para as Américas, sendo 2017 o ano em que a Belt and Road Initiative (BRI) foi oficialmente estendida à América Latina.

Observa-se também que, durante esse período (2014-2017), o número de anúncios de novos projetos foi mais otimista do que o número de projetos efetivamente concretizados; no entanto, após 2019, esses dois indicadores se tornaram mais equilibrados. Isso sugere que a estratégia chinesa de se aproximar da América Latina não foi recebida com o entusiasmo esperado pelos governos de Temer e Bolsonaro, ambos fortemente alinhados aos Estados Unidos. Esse cenário resultou em um arrefecimento do IDE chinês no Brasil.

Em suma, os dados apresentados destacam o papel crescente da China como parceiro comercial e investidor no Brasil. No comércio, a China ultrapassou os EUA como o principal destino das exportações brasileiras, concentrando-se em commodities de baixo valor agregado, como produtos minerais, vegetais e animais, enquanto as importações brasileiras da China são majoritariamente de produtos industrializados com maior valor agregado, especialmente máquinas, aparelhos mecânicos e produtos químicos. Já em relação ao Investimento Estrangeiro Direto (IED), embora o investimento chinês direto no Brasil ainda seja menor comparado a outros países, como Países Baixos e EUA, observa-se um padrão distinto: o capital chinês prioriza setores estratégicos, como Indústrias Extrativas e Eletricidade e Gás, em contraste com a preferência dos EUA e outros investidores globais pelos setores de Indústria de Transformação e Atividades Financeiras.

Expectativas e outras considerações

O Brasil ocupa uma posição estratégica na globalização promovida pela China, destacando-se como um parceiro regional relevante, tanto pela sua liderança na América Latina quanto pela capacidade produtiva, especialmente em commodities. Apesar de não integrar formalmente a Belt and Road Initiative (BRI), o Brasil representa uma oportunidade crucial para os planos de expansão chineses, podendo fortalecer a integração sul-sul e a agenda multipolar defendida por ambos os países.

Esse potencial, no entanto, impõe ao Brasil uma política externa ativa e altiva de longo prazo. Embora o comércio entre Brasil e China tenha se mantido estável, apesar das variações nas prioridades diplomáticas brasileiras nos últimos anos, fica claro que a política externa (PEX) adotada por Temer e Bolsonaro, desinteressada nas relações Sul-Sul, gerou um desencontro entre os dois países, resultando na aparente exclusão do Brasil da BRI e na diminuição do fluxo de IDE chinês na região. Já o presidente Lula da Silva tem demonstrado um claro interesse em reinserir o Brasil na arena internacional, após o período de isolamento diplomático que caracterizou os governos de Temer e Bolsonaro (Vilarinho, 2023). Lula já assume uma postura ativa e engajada na atração de investimentos chineses para o Brasil, buscando reverter as perdas em termos de projeção internacional e alinhamento econômico que ocorreram nos últimos anos. Dessa forma, espera-se que os próximos anos de seu mandato sejam

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

marcados por uma maior valorização das relações Sul-Sul e pela intensificação dos laços sino-brasileiros, com perspectivas de um aprofundamento dessa parceria em possíveis governos futuros do Partido dos Trabalhadores (PT) ou de partidos aliados, conforme foi observado durante os mandatos de Dilma Rousseff.

A política externa brasileira, sob a liderança de Lula, pode desempenhar um papel fundamental na construção de uma postura mais coesa da América Latina em relação à globalização liderada pela China. Ao exercer uma função de liderança na região, o Brasil poderia ajudar a articular uma estratégia regional que integre os países latino-americanos na dinâmica da globalização chinesa, algo que, segundo Pires (2019), ainda falta à região. Esse movimento não apenas facilitaria a inserção dos países latino-americanos nas cadeias de valor e nas iniciativas econômicas chinesas, como também proporcionaria ao Brasil uma posição estratégica de interlocutor e articulador regional, capaz de negociar acordos que envolvam tanto governos quanto organizações internacionais.

Por outro lado, a crescente rivalidade entre os Estados Unidos e a China também é uma variável importante para o Brasil considerar ao buscar maior aproximação com o gigante asiático (Vilarinho, 2023). A expansão chinesa, especialmente por meio de iniciativas como a Belt and Road Initiative (BRI), em territórios historicamente sob a influência estadunidense, tem potencial para desencadear sanções e outras retaliações por parte dos EUA, impactando também os países parceiros da China. Atualmente, Washington vê a China como sua principal ameaça econômica e política (Pecequilo, 2021), o que se reflete na continuidade da Guerra Comercial entre os dois países e na inauguração da Build Back Better World (B3W), um projeto de investimentos em infraestrutura liderado pelos EUA que busca rivalizar com a BRI. No entanto, até o momento, a B3W não mostrou capacidade de mobilização para contrapor a presença chinesa nos mercados e na política latino-americana (Mwadi Makengo *et al*., 2022).

Neste contexto, a reinserção do Brasil na arena internacional sob o atual governo pode representar uma oportunidade para o país atuar como um agente de equilíbrio e conciliação na região. A diplomacia brasileira poderia adotar uma abordagem pragmática, articulando uma posição que permita ao Brasil colher os benefícios dos investimentos chineses, enquanto gerencia as tensões e pressões vindas dos Estados Unidos. Dessa forma, o Brasil teria a chance de atuar como um facilitador nas relações América Latina-China, ao mesmo tempo em que posiciona o país como um interlocutor capaz de buscar um meio-termo nas disputas hegemônicas entre as duas maiores potências globais.

O sucesso dessa estratégia, contudo, dependerá da habilidade do Brasil em construir uma política externa consistente, que equilibre a atração de investimentos e o alinhamento estratégico com a China sem comprometer sua relação histórica e de dependência comercial com os Estados Unidos. Além disso, será essencial a capacidade de articular uma visão regional que fomente maior coesão e coordenação entre os países latino-americanos, reforçando a posição do Brasil como líder regional e parceiro preferencial tanto para a China quanto para outras potências emergentes. Assim, a atuação de Lula pode não apenas redefinir os rumos das relações sino-brasileiras, mas também influenciar o papel da América Latina no contexto da nova ordem global que está emergindo.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

REFERÊNCIAS

CAETANO, Isabela Marques. **Globalização embutida chinesa**: uma rota para o Brasil. 2023. 100 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2023. DOI: http://doi.org/10.14393/ufu.di.2023.246.

CAPOMACCIO, Sandra. Crise recente com China ressalta isolamento diplomático do Brasil. **Jornal da USP**, São Paulo, 17 fev. 2021. Atualidades. Disponível em: https://jornal.usp.br/at ualidades/crise-recente-com-china-ressalta-isolamento-diplomatico-do-brasil/. Acesso em: 15 jan. 2023.

CARIELLO, Tulio. Investimentos Chineses no Brasil. Histórico, Tendências e Desafios Globais (2007-2020). **Conselho Empresarial Brasil-China**, Rio de Janeiro, 2021.

CEPAL (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE). **La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe (LC/PUB. 2021/8-P)**. Santiago, Chile: Cepal, 2021.

CHANG-LIAO. China's New Foreign Policy Under Xi Jinping. **Asian Security**, v. 12, n. 2, p. 82-91, 30 jun. 2016.

CUNHA, Aline Tedeschi; PIRES, Marcos Cordeiro; PAULINO, Luís Antônio. Brasil, China e a cooperação Sul-Sul. *In*: RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; AYERBE, Luis Fernando (org.). **Política Externa Brasileira**: Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. v. 1, p. 141-180.

DANTAS, Alexis; VADELL, Javier; JABBOUR, Elias. Da Nova Economia do Planejamento à Globalização Instituída pela China. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 9, n. 4, p. 19-105. dez. 2021.

FAIRBANK, John King; GOLDMAN, Merle. **China**: a new history. 2. ed. London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2006.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo, história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola. 2. ed. 2011.

HIRATUKA, Célio. Chinese OFDI in Brazil, trends and impacts (2000-2017) *In*: PETERS, Enrique Dussel (ed). **China's Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean**: conditions and challenges. Red Académica de América Latina y el Caribe (Red ALC-China), Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL), Centro de Estudios China-México (CECHIMEX), nov. 2019. p. 167-189.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

JABBOUR, Elias; GABRIELE, Alberto. **China**: O Socialismo do Século XXI. São Paulo: Boitempo, 2021.

J. P. MORGAN. **2018 Global M&A OUTLOOK**, navigating consolidation and disruption. Jan. 2018. Disponível em: https://www.seca.ch/getattachment/5085cf-5d-9461-4020-ab09-b15961e087dc/2018-Global-M-A-Outlook-J-P-Morgan.aspx. Acesso em: 26 mai. 2022.

LIU, Weidong. **The Belt and Road Initiative**. A Pathway towards Inclusive Globalization. New York: Routledge, 2019.

MEN, Honghua. **China's Grand Strategy, a framework analysis**. Peking University Press and Springer Nature Singapore Pte Ltd, 2020.

MWADI MAKENGO, Benjamin; MIMBALE, Joseph; LONDO, Patience Kamanda; MBUTAMUNTU, Jean-Marie. Understanding the Strategic opposition between the Build Back Better World [B3W] and Belt and Road Initiative [BRI]. **Academia Letters**, abr. 2022.

NEDOPIL, Christoph. China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report H1 2022. **Green Finance & Development Center**, FISF Fudan University, Shanghai, jul. 2022. Disponível em: https://greenfdc.org/china-belt-and-road-initiative-bri-investment-report-h1- 2022/. Acesso em: 17 jan. 2023.

NOGUEIRA, Isabela. Estado e Capital em uma China com Classes (palestra). **Revista de Economia Contemporânea**, v. 22, n. 1, 24 ago. 2021.

OEC. **Observatory of Economic Complexity**. Countries: Brazil. 2023. Disponível em: https://oec.world/en/profile/country/bra. Acesso em: 14 fev. 2023.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Biden e os Equilíbrios Possíveis: Progresso, Pragmatismo e Retrocesso. **Teoria e Debate**, v. 1, p. 1-2, 2021.

PIRES, Marcos Cordeiro. A Iniciativa Cinturão e Rota suas Derivações Políticas, Econômicas e Culturais e seus Vínculos com o Futuro da América Latina. **Mundo e Desenvolvimento – Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais**, v. 1, p. 81-102, 2019.

RELATÓRIO de Investimento Direto. Banco Central do Brasil, 2021. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioid. Acesso em: 20 ago. 2022.

RODRIGUES, Bernardo Salgado. Belt and Road Initiative and the geoeconomic implications for Brazil. **SciELO Preprints**, 2022. DOI: 10.1590/0103-6351/7346.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Disponível em: https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/5321. Acesso em: 5 jan. 2023.

SCOTT, David. **China and the International System, 1940-1949**: power, presence, and perceptions in a century of humiliation. New York: State University of New York Press, 2008.

SINTUSINGHA, Sidh; WU, Hao; LIN, Wenqi; HAN, Sunsheng; QIN, Bo (org). **International perspectives on the Belt and Road Initiative**: a bottom-up approach. New York: Routledge, 2021.

VADELL, J; SECCHES, D; BURGER, M. De la globalización a la Interconectividad: reconfiguración espacial en la iniciativa Belt & Road e implicaciones para el Sur Global. **Revista Transporte y Territorio**, n. 21, p. 44-67, 2019.

VILARINHO, Murilo. Algumas notas sobre a futura diplomacia do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. **Editora Mundorama**, Brasília, 3 jan. 2023. Disponível em: https://medium.c om/mundorama/algumas-notas-sobre-a-futura-diplomacia-do-presidente-luiz-inácio-lula-da-silva-8e631da54c1b. Acesso em: 30 jan. 2023.

XING, Li (ed.). **Mapping China's One Belt One Road Initiative**. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

CAPÍTULO 14

NOTAS CRÍTICAS PARA UMA ANÁLISE SOBRE O ESTADO DA "SOCIAL-DEMOCRACIA" PETISTA NO GOVERNO LULA 3

Marisa Silva Amaral
Mateus de Oliveira Martins da Silva
Heitor Novellini da Cruz

Os governos petistas entre 2003 e 2014 são frequentemente apresentados pela literatura crítica como trespassados por contradições. Na conjuntura atual esta mesma percepção se apresenta de forma potenciada. Enquanto os dois primeiros governos Lula e o governo Dilma foram capazes de promover relevantes projetos de redução de desigualdades – com o combate à fome e a expansão do ensino público sendo apenas alguns exemplos –, tais projetos não se articularam necessariamente a uma agenda de reorientação estrutural da economia brasileira, pautando-se pela conciliação com o modelo econômico tradicional, dependente, direcionado à produção e exportação de *commodities* agrícolas e minerais, e ativamente associado aos programas de ajuste neoliberal, privilegiando os processos de abertura e desregulamentação dos mercados e os arranjos de política monetária e fiscal típicos de um país com inserção subordinada no atual capitalismo financeirizado (em que se combinam controle inflacionário, altas taxas de juros e austeridade fiscal). Em poucas palavras, tratou-se de um modelo – qualificado por muitos como "neodesenvolvimentista" (Boito Jr., 2012, 2016; Sampaio Jr., 2012) – que fora capaz de garantir alguns benefícios de curto prazo para a classe trabalhadora, mas que fortaleceu ainda mais a estrutura econômico-social brasileira fundamentalmente desigual. Manteve-se, assim, o vínculo umbilical entre o Estado capitalista e a exploração capitalista dos trabalhadores, sem qualquer perspectiva de alteração – como, aliás, já havia ficado explícito na conhecida "Carta ao povo brasileiro" assinada por Lula em junho de 2002, no contexto de sua campanha à presidência da república.

Na conjuntura atual do governo Lula 3 (iniciado em 2023), a sociedade brasileira se caracteriza por uma grande politização de direita, articulada à mobilização política dos governos anteriores. Apesar da vitória eleitoral a nível federal pelo Partido dos Trabalhadores, parte significativa da população brasileira apoia uma agenda política de direita conservadora-reacionária que se reflete numa intensa oposição popular, e político-partidária, a quaisquer projetos mais significativamente identificados com a esquerda. Em grande medida, o governo atual tem como paradigma a "frente ampla", também nomeada de "frente democrática", em oposição ao projeto político das direitas conservadoras.

O governo petista é composto, então, não apenas pelas esquerdas e centro-esquerdas, mas também por partidos de "centro" e mesmo de direita na sua composição para possibilitar sua governabilidade. Se conforma uma situação na qual o governo é, assim, não uma força política direcionada à transformação radical da sociedade,[1] mas substancialmente preocupada com sua manutenção institucional, política e econômica. A força dos movimentos reacionários de massa, implicados necessariamente com movimentos internos à lógica de acumulação de capital mais radical, relegou à esquerda a partir de 2023 uma agenda ainda mais reformista e articulada a parcelas dos interesses tradicionais para sua manutenção no Estado.

É recorrente que a crítica a tal situação seja levada ao nível pessoal de um ou outro representante político; ou que seja tomada como simples inépcia dos partidos de esquerda de se articularem de maneira robusta no plano político e popular, apesar de terem permanecido por mais de uma década no poder. Ao que nos parece, tais discussões simplificam os processos econômico-políticos e sociais, alcançando o horizonte estreito daquilo que a aparência dos fenômenos nos permite enxergar.

Frente a isto, este texto ambiciona articular a discussão teórica sobre o Estado capitalista, num nível mais elevado de abstração, à crítica do governo atual, tendo em vista as intensas contradições às quais está submetido em termos da luta política. Busca-se, na primeira sessão, apontar sistematicamente elementos que informam a questão do Estado dentro da literatura marxista. Em sequência, trata-se mais diretamente do Estado e incorporam-se algumas discussões latino-americanas sobre ele a partir da teoria marxista da dependência. Encerra-se o texto numa breve análise das tendências atuais do governo Lula 3 tendo em vista a discussão teórica.

1. Determinações do Estado capitalista

O Estado moderno enquanto objeto de estudo tem sua existência desde o seu surgimento histórico com o final da idade média. É Nicolau Maquiavel o filósofo reconhecido pelos primeiros estudos a respeito do Estado; de seu livro *O Príncipe*, é famosa a citação do capítulo 15 a respeito da necessidade de um estudo do Estado em sua existência concreta, e não como existência puramente ideacional:

> [...] julguei mais conveniente ir atrás da verdade efetiva do que das aparências, como fizeram muitos imaginando repúblicas e principados que nunca se viram nem existiram. Entre como se vive e como se devia viver há tamanha diferença, que aquele

1 Algo que, diga-se de passagem, os governos do PT nunca foram. Já na campanha eleitoral à presidência da república em 1989, são verdadeiramente emblemáticas as desconcertantes afinidades programáticas entre o Partido dos Trabalhadores e os partidos mais claramente ligados à social-democracia no Brasil, sobretudo no que se refere a temas como a chamada "questão nacional" e a atuação do Estado como agente indutor do desenvolvimento econômico e social – pautas atreladas à perspectiva nacional-desenvolvimentista que ocupam a agenda da social-democracia brasileira pelo menos até as eleições presidenciais de 1994, quando se torna mais nítida sua adesão a um projeto neoliberal de desenvolvimento para o Brasil. É ainda mais interessante notar como tais convergências sobreviveram ao tempo e também ao claro mergulho dos principais partidos social-democratas brasileiros ao liberalismo e ao social-liberalismo da direita.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

> que despreza o que se faz pelo que se deveria fazer aprende antes a trabalhar em prol da sua ruína do que da sua conservação. Na verdade, quem num mundo cheio de perversos pretende seguir em tudo os ditames da bondade, caminha para a própria perdição (Maquiavel, 2019, p. 92-93).

De acordo com Luciano Gruppi, é com os estudos de Maquiavel que a ciência política surge como objeto separado da moral e da religião – surge também, necessariamente, como uma teoria e técnica da política. Se há uma moral política, ela é então imanente, relacional, independente da moral de um único indivíduo (Gruppi, 1998, p. 10-12). Enquanto Maquiavel está identificando o Estado enquanto ser unitário, equivalente ao príncipe ou rei, sua moral não é a de um indivíduo comum e suas ações, longe de serem ideais, refletem as relações de força domésticas e externas às quais esse Estado está submetido.

A regressão a Maquiavel ajuda a clarificar um ponto inicial de nossa investigação a respeito de nosso objeto de estudo. O Estado e, de maneira mais geral, a política, não deve ser encarada de forma puramente abstrata, mas concreta, material – isto é, deve-se basear numa análise das correlações de forças presentes numa sociedade em seus diferentes níveis. Tal pressuposto geral se mantém necessário para análises contemporâneas e é ponto comum na literatura marxista.

É necessário aqui, para fins de clareza, apontar os parâmetros específicos nos quais tal discussão está colocada. Em âmbito interno, enquanto Maquiavel trabalha principalmente com a dualidade príncipe-súditos/povo, no marxismo a oposição fundamental é entre classes, entre burguesia e proletariado. É com base nas relações entre as classes que se pode analisar a existência e papel do Estado capitalista a nível teórico. De acordo com Jaime Osório (2014), é necessário compreender que as classes sociais, assim como aparecem em Marx, são unidades passíveis de revelar aspectos diferentes em diferentes níveis de abstração. Pode-se defini-las, no grau mais essencial, enquanto pura divisão entre dominadores e dominados, exploradores e explorados (Osório, 2014, p. 46).

Para Osório, as relações sociais que se imbricam na constituição de diferentes classes são justamente as relações de exploração e de domínio na reprodução social (Osório, 2014, p. 44). Agustín Cueva (1997), por sua vez, aborda as classes sociais de uma maneira mais esquemática: um *modo de produção* é determinado pelas relações homem-natureza, também chamadas de *forças produtivas*, que se constituem junto às relações dos homens entre si, que são as *relações sociais de produção*. Tal modo de produção é a base econômica sobre a qual se desenvolvem as instâncias *jurídico-políticas* e *ideológicas* de uma determinada sociedade – esse processo, é necessário apontar, não ocorre de maneira unilateral ou mecânica: as dimensões que se desdobram da base econômica possuem uma autonomia relativa e a influenciam de volta num processo de mão-dupla (Cueva, 1997, p. 69-70).

Isto dialoga diretamente com a percepção já apontada em Osório (2014) de que o desenvolvimento das classes sociais se dá tanto pelas relações de produção quanto de dominação; ainda assim, para fins de nossa análise, é necessário trabalhar num nível mais concreto. Osório considera que, num nível de concretude mediana, o modo de

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

produção capitalista é composto por três classes fundamentais: burguesia, latifundiários e trabalhadores. Enquanto a burguesia e os latifundiários são ambas classes exploradoras e dominadoras (a primeira participa do processo pela apropriação de mais-valia e a segunda pela apropriação da renda da terra), a classe trabalhadora vive, fatalmente, apenas do salário recebido pela venda de sua força de trabalho, sendo uma classe explorada e dominada (Osório, 2014, p. 46-47).

É válido acrescentar que Osório também indica ao menos duas outras classes mais ou menos relevantes à discussão: os camponeses e a pequena burguesia. Ambas são classes dominadas e exploradas, apesar de terem certo controle de alguns processos de trabalho. A pequena burguesia, para o autor, tem papel significativo no Estado ao exercer controle sobre processos produtivos e de domínio (Osório, 2014, p. 49).

Estão descritas acima algumas considerações preliminares a respeito das classes sociais. De toda forma, o fundamental a se compreender sobre as classes é que sua subjetividade deriva de sua posição objetiva em relação ao modo de produção hegemônico numa determinada sociedade. É interessante neste aspecto trazer as palavras de Marx em seu 1º prefácio de *O Capital*:

> De modo algum retrato com cores róseas as figuras do capitalista e do proprietário fundiário. Mas aqui só se trata de pessoas na medida em que elas constituem a personificação de categorias econômicas, as portadoras de determinadas relações e interesses de classes. Meu ponto de vista, que apreende o desenvolvimento da formação econômica da sociedade como um processo histórico-natural, pode menos do que qualquer outro responsabilizar o indivíduo por relações das quais ele continua a ser socialmente uma criatura, por mais que, subjetivamente, ele possa se colocar acima delas (Marx, 2020, p. 80).

Sendo os interesses de uma classe, em última instância, as expressões de suas determinações econômicas, então a ação política de uma classe deveria ser uma tradução de tais relações. Entretanto não é isto que ocorre. A resposta a este problema é um ponto em que justamente a conceituação lógica a respeito das classes coincide com sua reconstituição histórica, como aponta Cueva (1997) ao discutir sobre a "*classe em si*" e a "*classe para si*" de Marx: a existência objetiva de uma classe social, determinada por um modo de produção, antecede necessariamente a sua consciência de classe – ou seja, sua compreensão política não surge da pura empiria (Cueva, 1997, p. 73).

Por óbvio, há uma série de fatores "ideológicos" (de que não trataremos aqui) que contribuem para a interrupção de uma tomada de consciência de classe específica para os trabalhadores, mas é importante notar que, mesmo isolando-os, este processo de conscientização não é mecânico. O que interessa aqui é apontar que é justamente tarefa do(s) partido(s) de vanguarda da classe (trabalhadora) promover a conscientização da classe trabalhadora (Cueva, 1997, p. 73).

A necessária existência do partido aponta, então, como ponto fundamental nos marcos do sistema vigente (tendo em vista assumir posições no Estado) que haja a organização da classe trabalhadora em partidos, organizações, clubes etc. Em 1850, Marx indica que, em relação às eleições, os trabalhadores devem promover a todo

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

custo representantes operários, dentro do possível pertencentes à liga (dos comunistas); mesmo em locais onde não há perspectiva de vitória, "os trabalhadores devem propor seus próprios candidatos, a fim de preservar sua independência, computar suas forças e apresentar publicamente sua posição revolucionária e os pontos de vista do partido" (Marx; Engels, 2021, p. 70).

Faz-se agora necessário, finalmente, encarar a questão do Estado. Como se pode observar, sua existência é determinada por uma série de fatores relacionados num sistema complexo, dentre os quais destacamos apenas alguns até aqui, sobretudo para pontuar que o Estado não se apresenta como uma instituição "natural" ao ser humano, mas histórica e relacionada com modos de produção específicos. Para Friedrich Engels (2021) em *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*, o Estado é o produto de uma sociedade na qual sua reprodução está comprometida pelo conflito direto de classes com os interesses econômicos contrários – isto é, as classes antecedem o Estado e é pela sua existência que ele se faz necessário. O poder estatal se distancia a partir de então da sociedade, de forma a *aparentar* cada vez mais estar acima dela, mas seu poder é fundado por ela (Engels, 2021, p. 157).

2. Luta de classes no Estado capitalista

Por surgir da necessidade de manter o controle da reprodução de uma sociedade dividida entre exploradores e explorados, expressão de um modo de produção específico, o Estado é necessariamente um Estado de classe; via de regra, da classe economicamente dominante e utilizado de forma a garantir essa dominação (Engels, 2021, p. 157-158). Isto não significa, porém, que tal dominação, que é sempre uma correlação de forças, não possa ser alterada, havendo a possibilidade de crises em todos os pontos elencados até então, desde as lutas internas nas classes dominantes, maior organização das classes dominadas, crise econômica, política, social etc.

Para Engels, o Estado burguês se diferencia de formas anteriores ao estabelecer (i) o domínio segundo e sobre o território, e (ii) por estabelecer um poder público separado, isto é, forças armadas e policiais separadas da população. Ambos são fundamentais não apenas para atender à sua lógica própria como também para interditar formas anteriores do Estado. Sobre essa estrutura necessariamente surge um sistema de impostos, que são imprescindíveis para uma burocracia que não coincide mais com a sociedade, mas que aparece para ela como um corpo separado. Já se indicou acima que, para o autor, o Estado é sempre um Estado de classe e, no Estado burguês, o poder da classe capitalista não se expressa diretamente, mas indiretamente. Isto é fundamental para a estabilidade da reprodução social, pois oculta as reais relações de poder sob a aparência de corrupção ou desvio (Engels, 2021, p. 158-159).

As discussões a respeito do Estado na literatura marxista remetem também ao próprio Marx. Apesar de, reconhecidamente, não ter sido capaz de se dedicar ao tema do Estado na mesma profundidade com que tratou da dinâmica do capital, é possível encontrar uma importante contribuição do autor alemão a respeito já em seu texto *Glosas Críticas ao Artigo "'O Rei da Prússia e a Reforma Social'. De um Prussiano"*, de

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

1844, no qual não trata apenas do tema do Estado, mas significativamente também da própria ação política da esquerda dentro dos limites do mesmo.

Para Marx, o Estado e a organização da sociedade, de um ponto de vista político, não são coisas diferentes, mas a mesma coisa. A esse Estado moderno aparecem seus limites objetivos como ou fundados na natureza ou na esfera privada. Sua intenção de atender às necessidades de reprodução social derivadas de sua posição conciliatória implica uma contradição insolúvel entre sua finalidade e suas capacidades objetivas (Marx; Engels, 2021, p. 38). Ele está assentado na contradição entre a vida pública e a vida privada, entre os interesses particulares e os interesses gerais:

> Sim, frente às consequências decorrentes da natureza associal dessa vida burguesa, dessa propriedade privada, desse comércio, dessa indústria, dessa espoliação recíproca dos diversos círculos burgueses, frente a essas consequências a *lei natural* da administração é a *impotência*. Porque essa dilaceração, essa sordidez, esse *escravismo* da sociedade burguesa é o fundamento natural sobre o qual está baseado o Estado moderno (Marx; Engels, 2021, p. 39).

O cenário político prussiano analisado por Marx era de certa oposição entre o rei e alta burguesia, de um lado, e pequeno-burgueses liberais e trabalhadores, revolucionários ou não, de outro. O texto é marcadamente anti-conciliatório e trabalha uma definição da "sociedade alemã" em concretude, em contraposição a uma ideia simplificada homogênea da mesma: tal análise incorpora na sociedade o governo, a burguesia, a imprensa e as massas trabalhadoras (Marx; Engels, 2021, p. 29).

Marx também pensa estrategicamente a aliança dos trabalhadores com os pequeno-burgueses, mesmo reconhecendo que estes últimos tenderiam a trair a causa dos trabalhadores a partir do momento em que alcançassem seus objetivos particulares. Nesse sentido, a estratégia e tática de mobilização da classe trabalhadora deveria ser de revolução permanente, ocupando espaços cada vez maiores na organização da sociedade, incitando os social-democratas a posições críticas à ordem, chocando-se com o interesse dos capitais privados, e mesmo armando a população (Marx; Engels, 2021, p. 64).

O Estado, assim, é passível de ser influenciado e ocupado pelas classes dominadas e, através dele, é possível a alteração das correlações de forças econômicas e políticas imediatas. Isto está em concordância com a percepção de Engels, que aponta a possibilidade de que a luta de classes situe o Estado de maneira relativamente autônoma: "Excepcionalmente, porém, há períodos em que as classes em luta mantêm um equilíbrio tão justo que o poder do Estado, na condição de mediador, momentaneamente adquire certa autonomia em relação às duas classes" (Engels, 2021, p. 158).

Entretanto, como bem aponta Osório (2019), o Estado burguês contemporâneo funciona de forma a apenas administrar o poder político, mas não (necessariamente) o mantém. O aparelho de Estado, desta forma, não existe de forma a atender a todo e qualquer projeto político, pois é a coisificação das próprias relações de poder da sociedade, as quais não estão centradas, apesar da aparência, no Estado. Tal posição está em conformidade com a já apontada por Engels, para quem o poder da classe capitalista – que, de fato, domina a sociedade – se relaciona com o Estado de modo indireto e corrupto, seja

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

esta uma corrupção pura e simples dos representantes, seja a própria relação intrínseca do Estado com o mercado através da dívida pública, por exemplo (Engels, 2021, p. 159).

Nas eleições, não se coloca em questão o modo de produção ou o poder político do Estado, mas apenas quem ocupará os cargos para perpetuar este processo. É por isso que o autor indica que, mesmo que se consigam eleger forças anticapitalistas para cargos importantes, o aparelho do Estado funcionará como um "verdadeiro pântano político, no qual tais forças e representantes, quanto mais se movem nos seus limites, mais se afundam e desvirtuam seus projetos" (Osório, 2019, p. 156).

Não se trata aqui de negar a participação da classe trabalhadora nas eleições para cargos no governo (em suposto apoio a posições puramente radicais), mas de compreender que, sem a necessária mobilização popular não é possível de fato superar as relações de dominação impostas pelo modo de produção capitalista. A promoção de leis em defesa dos trabalhadores, ainda que positiva e desejável, não significa a superação dessas relações. Dentro de uma perspectiva marxista, só é possível promover tais projetos em articulação com a promoção do poder político e econômico das classes dominadas, ou seja, agir de forma a promover a ruptura com o ordenamento social vigente. Agir sem esta perspectiva é condenar-se ao fracasso (Osório, 2019, p. 157-158).

Ocorre, então, que o aparelho de Estado, delimitado econômica e juridicamente pelas forças hegemônicas no modo de produção vigente, ainda que possa ser ocupado por forças dominadas, precisa necessariamente servir de apoio para a promoção de sua própria destruição, ao se considerar a necessidade de mudança radical das relações de poder vigentes. Mesmo a promoção de uma nova constituição, ou de um novo "Estado de direito", por exemplo, não significa a alteração da dominação da classe dominante (Osório, 2019, p. 157). É interessante comentar brevemente aqui que a discussão sobre as "decepções" a respeito do "retorno" de movimentos "antidemocráticos" no Brasil já nos marcos do "Estado de direito" e da "Constituição Cidadã" de 1988 pode ser observada como um exemplo de alteração na forma do aparelho estatal que não acompanhou uma alteração estrutural das forças políticas e econômicas que davam razão à forma anterior.

De todo modo, a posição em defesa da destruição do Estado, como notada acima em Osório, é de grande capilaridade às discussões promovidas por Lenin. Para este autor, a destruição do Estado não é a pura e simples negação da organização burguesa da sociedade, mas a proposição afirmativa de uma organização essencialmente diferente na qual as relações anteriores definham – por exemplo, a expropriação da classe burguesa e o fim da propriedade privada significam que as forças repressivas do Estado perdem sua funcionalidade atual (já relatadas por Engels) e são substituídas: a polícia assume funções e prerrogativas diferentes; a burocracia do Estado, perdendo os benefícios do funcionalismo, assume tendencialmente outro caráter (Lenin, 2011, p. 79-80), e assim por diante.

Uma última contribuição a respeito da temática do Estado em específico é a de Antonio Gramsci. De acordo com Leonardo Granato (2021), para além da esfera coercitiva, é necessário incorporar também a análise dos processos consensuais que operam através do Estado burguês, compreendido também num sentido ampliado, integral, que inclui tanto a sociedade política (mais identificada com o funcionalismo do Estado)

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

quanto a sociedade civil (mais identificada com instituições privadas da sociedade). Os processos consensuais são justamente "adaptativo-educativos" e têm por finalidade, a partir das superestruturas ideológicas, isto é, das instâncias jurídico-ideológicas do modo de produção capitalista (a que nos referimos no início do texto), potencializar as relações de produção em articulação com a moralidade das massas trabalhadoras (Granato, 2021, p. 40).

Sendo assim, na noção gramsciana, o Estado é não apenas um aparelho repressor necessário para o mantenimento dos interesses da classe hegemônica, mas também um centro no qual a disputa ideológica se dá e se espalha sobre a sociedade. É a partir do Estado que determinado projeto de classe é capaz de encapsular o restante da sociedade; este é o salto que converte uma classe dominante em classe dirigente, sem abandonar as forças repressivas do Estado. Em última instância, é a partir do consenso ideológico expresso nele que a classe dirigente consegue articular as diversas frações divergentes aos seus interesses específicos (Granato, 2021, p. 43)

3. O governo Lula 3: neoliberal (outra vez!)

O Estado em formações econômico-sociais dependentes como a brasileira não escapa às articulações mais fundamentais discutidas nas seções anteriores e apresenta outras camadas ligadas à particular inserção dessas economias no mercado mundial. Apesar disso, nos furtaremos, por ora, de tratar das especificidades do Estado capitalista dependente, especialmente porque, para as nossas finalidades neste trabalho, basta sabermos que se trata de *Estado capitalista* e conhecermos as suas determinações mais gerais, brevemente expostas nas linhas precedentes. Ignoraremos, assim – deliberadamente, e cientes de todos os riscos de simplificação analítica –, mediações importantes que os níveis intermediários de abstração nos oferecem, e daremos um salto que nos permita tratar mais diretamente do terceiro governo Lula.

De início, poderíamos fazer aqui um inventário das medidas implementadas ou, pelo menos, articuladas e dos discursos e acordos feitos pelo atual governo Lula nesses quase dois anos de mandato, mas nos limitaremos a organizar um breve resgate daquilo que decisivamente afastou Lula da direita durante o processo eleitoral de 2022 e que, ironicamente, é o que faz agora seu governo, uma vez mais, se aproximar completamente dela: o Novo Arcabouço Fiscal (NAF) – rebatizado de Regime Fiscal Sustentável (RFS) –, instituído em agosto de 2023 pela Lei Complementar nº 200/2023.

O pano de fundo das muitas discussões que lhe deram forma é, naturalmente, a herança do governo anterior. Quanto a isso, é importante que se diga que, logo depois de eleito, buscando flexibilizar a camisa de força que se impunha sobre a gestão do orçamento público com a vigência do Teto de Gasto (Emenda Constitucional 95), Lula consegue uma articulação no Congresso favorável à aprovação da PEC da Transição (Emenda Constitucional 126) em dezembro de 2022, viabilizando uma elevação de cerca de R$170 bilhões no gasto federal para 2023.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Uma vez empossado, entretanto, Lula se retira do debate sobre a política fiscal, que passa a ser conduzido pelo Ministro da Fazenda, Fernando Haddad, que, conforme aponta Bastos (2023),

> aderiu ao discurso neoliberal hegemônico que culpa o excesso do gasto público pela inflação e pelo risco de inadimplência da dívida pública – prometendo, com a proposta de uma regra dura de controle do gasto público, contribuir para que o BC reduza juros e para que o mercado financeiro tenha confiança no futuro a ponto de investir produtivamente e demandar títulos públicos sem risco, ao invés de fugir deles e do país.

A nova regra toma forma e termina por ser aprovada, com apoio do governo, em termos ainda mais restritivos do que se apresentava na proposta encaminhada por Haddad ao Congresso, mesmo que a espinha dorsal fosse a mesma. Em linhas gerais, com o RFS cria-se um novo limite para o gasto federal, menos rígido do que aquele imposto pelo Teto de Gasto, uma vez que garante que sempre haja crescimento real da despesa pública, a ser balizado pelas metas de superávit primário. Assim, num quadro de cumprimento das metas fiscais, o limite para o crescimento da despesa pública primária (que não envolve pagamento de juros da dívida pública) passa a ser de 70% da variação da receita tributária. Em caso de descumprimento das metas de superávit primário, o crescimento real do gasto público se reduz para 50% do crescimento real da receita, com alguns adendos: proibição de criação ou ampliação de auxílios e de despesas obrigatórias, incluídas aqui despesas oriundas da criação de cargos públicos ou de reestruturação de carreira no serviço público; proibição de políticas de incentivos fiscais; proibição de reajuste salarial e de realização de concursos públicos federais.

Em suma, tratou-se de subir o teto, mas ainda dentro de limites muito estreitos, o que significa que, apesar de garantir que haja crescimento real do gasto público, ele crescerá necessariamente sempre abaixo do crescimento econômico. Como se não bastasse, fica também óbvio que o RFS impõe sérios limites ao próprio crescimento econômico – uma vez que restringe o estímulo à demanda dinamizada pelo Estado –, limita a agenda social do governo e põe em risco as próprias leis que preveem elevação do gasto público em saúde e educação. [Afinal, o que resulta do teto de 2,5% previsto no RFS para correção do piso constitucional da saúde? A resposta é: "um ataque direto aos direitos conquistados na Constituição Federal, aos desafios presentes no setor da saúde e ao futuro que buscamos construir para o país menos desigual, com condições melhores de vida e de saúde" (Costa; Temporão, 2024). Na prática, significa acabar com o Sistema Único de Saúde – SUS]. Tal posição referente ao Teto de Gasto demonstra verdadeiro niilismo por parte governista em relação às suas próprias conquistas históricas e, portanto, sua total resignação frente à ofensiva ideológica neoliberal. Ao invés de se entrincheirar em prol da expansão do gasto em defesa constitucional dos direitos básicos, ocorre a debandada geral frente ao tema: reforça-se o consenso "sem alternativa" neoliberal.

O raciocínio que sustenta esse arranjo é o de que seria preciso estabilizar a relação dívida pública bruta/Produto Interno Bruto (PIB) pelo lado da dívida, o que implica contenção do gasto primário. Isso porque a leitura compartilhada pela equipe econômica

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

do governo e o Banco Central (sob o comando de Roberto Campos Neto) é a de que a inflação é causada pelo excesso de gasto público que, uma vez contido, produziria sinais de confiabilidade aos mercados quanto ao compromisso com a dívida pública, o que, por sua vez, induziria o Banco Central a baixar a taxa de juros básica, estimulando o gasto privado e, então, o crescimento econômico. Ou seja, se justifica a austeridade fiscal sugerindo que ela daria sinais positivos aos capitais privados, configurando o cenário adequado para a queda dos juros.

> A estabilização do crescimento do PIB através do estímulo à demanda – a prioridade keynesiana – e nova redução das desigualdades através do gasto social – a prioridade socialdemocrata – são praticamente abandonadas como objetivos da política fiscal, em nome da prioridade neoliberal de estabilizar a relação dívida pública/PIB através do controle do gasto público (Bastos, 2023).

O corolário desse modelo, verbalizado por Haddad em várias de suas aparições na mídia, é o de que o gasto privado, e não o investimento público, deve ser assumido como indutor do crescimento. Em outras palavras, o setor privado figura, para o Ministro da Fazenda, como o eixo central de crescimento da economia brasileira, esvaziando-se a participação do Estado no produto. Esta é uma premissa básica do arcabouço neoliberal! Como nota Bastos (2023), a defesa de

> [...] uma forma de coordenação entre política monetária e fiscal que, primeiro, veta uma política fiscal expansionista e, segundo, alega que a redução da taxa de juros supostamente possibilitada pela contração fiscal deve ser complementada por reformas institucionais que liberem o potencial de crescimento do setor privado [...] é o argumento neoliberal para o mix macroeconômico adequado desde o experimento de contração fiscal com Margaret Thatcher (Bastos, 2023).

Tudo isso significa, basicamente, que o Ministro da Fazenda advoga em favor do mito neoliberal que reputa a um suposto excesso de gasto público a responsabilidade pela inflação e pelo risco de inadimplência da dívida pública. Em nome dessa ideologia, tal como ocorria com o Teto de Gasto, a austeridade fiscal é constitucionalizada e limita o raio de atuação de qualquer governo eleito, tenha a orientação que tiver. Esta é a mais pura e bem-acabada regra neoliberal. Com isso, não precisamos de mais nenhum argumento para chegarmos às conclusões que seguem.

Considerações finais: o Estado (neoliberal) da "social-democracia" petista

As duas primeiras seções nos foram úteis para uma consideração mais geral em torno do que fundamenta nossa leitura sobre o Estado capitalista e que nos permite reafirmar nossas premissas iniciais quanto aos governos petistas: eles jamais estiveram orientados a uma perspectiva de transformação mais radical da sociedade, com vistas à supressão das relações imperialistas, de dependência e, portanto, do próprio modo de produção capitalista. Como que sucumbem à ordem neoliberal, pois o compromisso contrário a ela inviabiliza qualquer possibilidade de eleição e de governabilidade.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Embora não tenhamos empreendido, neste trabalho, um esforço de recuperação do que foram os governos petistas em sua primeira fase à frente do poder executivo em escala federal (entre 2003 e 2016), nos parece claro que não houve, naquele momento, qualquer ruptura com o arcabouço neoliberal em curso. Ao contrário, avançou-se a passos largos em favor do aprofundamento de um padrão de reprodução do capital com especialização produtiva, com oferta de fortes incentivos ao agronegócio; foram aprovadas medidas importantes que resultaram na precarização do trabalho, tanto na esfera privada quanto pública; houve expressivo favorecimento aos capitais privados de determinados setores da economia – com especial atenção àqueles ligados à infraestrutura – pela via do financiamento de bancos públicos; e, sobretudo, seguiu-se, com regras ainda mais duras do que no período FHC, a perspectiva do regime de metas de inflação, fortemente sustentado na exigência de superávit fiscal primário.

Mas, sem contrariar em nenhum sentido o projeto neoliberal, ainda se praticava uma política social importante, com programas de garantia de renda, de combate à fome, de moradia, de estímulo à demanda agregada, enfim, de garantia de certos mínimos sociais que ainda nos permitiam relativizar a atuação do PT frente aos governos de direita e centro-direita, antes e depois.

No período Lula 3, entretanto, os contornos da adesão a tal agenda são muito mais explícitos e sequer vem acompanhados de políticas sociais robustas como no passado. Ao contrário, o RFS põe em xeque a própria capacidade e autonomia de o governo decidir sobre políticas públicas. Este cenário remete diretamente à descrição de Marx de que a lei natural do Estado (social-democrata) é a impotência ou a inoperabilidade de seu papel mediador frente à necessidade de acumulação burguesa. No cenário brasileiro, tal questão se coloca em tons mais sombrios, visto que a política neoliberal assume tamanha influência na agenda do governo. Daí que nos parece mais preciso caracterizá-lo enquanto agente de repressão classista, sem resquício de papel mediador. Isto se expressa claramente, em termos ideológicos, na ausência de proposição de uma alternativa política de esquerda ao consenso neoliberal: seu discurso se torna pura defesa do *status quo* neoliberal burguês e o reflexo disso é a desarticulação da própria esquerda e o fortalecimento do radicalismo neoliberal.

Nesse sentido, nossas palavras finais, mesmo que reflitam um cenário de enorme complexidade, são as mais simples possíveis: o Estado da "social-democracia" petista no governo Lula 3 não é – e nem poderia ser – sequer minimamente ligado ao que estrutura e caracteriza as esquerdas historicamente, que é a luta permanente por maior igualdade social de forma estrutural. Não foi assim num período em que o PT contava com amplo apoio popular, durante os dois primeiros mandatos de Lula e o primeiro mandato de Dilma Rousseff; não poderia ser assim no atual contexto em que Lula se elege depois de um pleito dificílimo e com uma margem de votos muito apertada, reveladora do quadro de polarização política característico da dinâmica nacional desde, pelo menos, o impeachment de Dilma em 2016. Por uma razão muito simples. A rigor, não se trata de um governo Lula neoliberal – ainda que seja. *Trata-se de um Estado neoliberal. Ou seja, o Estado da "social-democracia" petista é neoliberal!* Certamente, o governo abandona toda a tradição e estratégia política de esquerda e, encontrando-se indistinto no consenso neoliberal, acumula derrotas ao entregar suas próprias conquistas históricas. Assim,

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

expande-se um cenário de radicalização de direita no qual as posições de esquerda são abandonadas com enorme facilidade. A defesa da política de compromissos em frente ampla atual imagina se contrapor a um "tudo ou nada" que seria um mal maior; ela é, na realidade, a defesa do verdadeiro "tudo ou nada", em que o "tudo" fica para a burguesia e o "nada" para a maioria absoluta dos brasileiros.

Em *A Ideologia Alemã*, Marx e Engels afirmam que o

> [...] Estado não é nada mais do que a forma de organização que os burgueses se dão necessariamente, tanto no exterior como no interior, para a garantia recíproca de sua propriedade e de seus interesses. [...] o Estado existe apenas em função da propriedade privada, de tal modo que isso também foi transmitido para o senso comum. [...] o Estado é a forma na qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e que sintetiza a sociedade civil inteira de uma época (Marx; Engels, 2007, p. 75-76).

E são os mesmos Marx e Engels que, na mesma obra, ressaltam o fato de que

> [...] a história não termina por dissolver-se [...], mas que em cada um de seus estágios encontra-se um resultado material, uma soma de forças de produção, uma relação historicamente estabelecida com a natureza e que os indivíduos estabelecem uns com os outros; relação que cada geração recebe da geração passada, uma massa de forças produtivas, capitais e circunstância que, embora seja, por um lado, modificada pela nova geração, por outro lado prescreve a esta última suas próprias condições de vida e lhe confere um desenvolvimento determinado, um caráter especial – que, portanto, as circunstâncias fazem os homens, assim como os homens fazem as circunstâncias (Marx; Engels, 2007, p. 43).

Daí que, no frigir dos ovos, não importa qual é ou será o grupo político no poder. O cenário internacional[2] (e o próprio jogo de forças interno a ele articulado) dá o tom da política econômica. A diferença é quem radicaliza mais ou menos a agenda neoliberal em curso. (E certamente surpreende que o atual governo petista componha com as alas que defendem uma maior radicalização neoliberal. O ponto chave é que, ao fazê-lo, Lula se afasta das promessas de campanha que sustentaram sua vitória nas urnas, todas elas confrontando o Teto de Gasto em defesa de um maior raio de ação para que o governo pudesse restabelecer políticas públicas fortes em favor de uma redução de desigualdades sociais. O RFS limitará quaisquer delas. Nessas circunstâncias, não será muito surpreendente se, adiante, os trabalhadores se afastarem de um partido que hoje se afasta dos trabalhadores).

2 Lembramos o que todos já sabem: a adesão ao neoliberalismo não é exclusividade brasileira!

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

REFERÊNCIAS

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Não existe alternativa? **A Terra é Redonda**, São Paulo, 23 jun. 2023. Disponível em: https://aterraeredonda.com.br/nao-existe-alternativa/. Acesso em: 15 out. 2024.

BOITO JR., Armando. A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade da democracia. **Crítica Marxista**, n. 2, p. 155-163, maio 2016.

BOITO JR., Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. *In*: FÓRUM ECONÔMICO DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 9. São Paulo: FGV, 2012. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/16866. Acesso em: 10 jul. 2024.

COSTA, Ana Maria; TEMPORÃO, José Gomes. Reduzir o piso constitucional da Saúde é traição ao projeto político que elegemos. **Viomundo**, 12 jun. 2024. Disponível em: https://www.viomundo.com.br/blogdasaude/diretora-do-cebes-e-ex-ministro--temporao-alertam-reduzir-o-piso-constitucional-da-saude-e-traicao-ao-projeto-politico-que-elegemos.html. Acesso em: 16 out. 2024.

CUEVA, Agustín. **El proceso de dominación política en el Ecuador**. Quito: Editorial Planeta, 1997.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2021.

GRANATO, Leonardo. **O Estado Latino-Americano**: teoria e história. São Paulo: Expressão Popular, 2021.

GRUPPI, Luciano. **Tudo Começou com Maquiavel**: as concepções de Estado em Marx, Lênin e Gramsci. 15. ed. Porto Alegre: L&PM Editores, 1998.

LENIN, Vladimir. **O Estado e a Revolução**. Campinas: Navegando Publicações, 2011. Disponível em: https://www.editoranavegando.com/o-estado-e-a-revolucao.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Brasília: Edições do Senado Federal, 2019.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Lutas de classes na Alemanha**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2021.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. 2. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2020. v. 1.

OSÓRIO, Jaime. **Estado, reproducción del capital y lucha de clases**: la unidad económico/ política del capital. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, 2014.

OSÓRIO, Jaime. **O Estado no Centro da Mundialização**: a sociedade civil e o tema do poder. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./ dez. 2012.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

ÍNDICE REMISSIVO

A

Advocacy 12, 73, 75, 78, 79, 80

África 13, 21, 23, 99, 108, 113, 153, 154, 155, 157, 158, 159, 160, 163, 164, 165, 166, 201, 252, 253

Alemanha 13, 113, 114, 115, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 126, 127, 128, 130, 131, 132, 133, 218, 225, 279

América 11, 15, 23, 24, 27, 42, 43, 58, 59, 62, 72, 97, 142, 151, 158, 165, 183, 194, 195, 210, 236, 247, 248, 252, 256, 257, 261, 262, 263, 264

Asilo 13, 113, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 130, 131, 133

B

Bloco 12, 13, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 34, 35, 41, 42, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 54, 55, 56, 57, 59, 89, 99, 103, 113, 114, 115, 117, 118, 119, 120, 121, 126, 127

Bolsonaro 12, 13, 45, 54, 89, 90, 91, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 203, 204, 205, 209, 210, 253, 260, 261

BRICS 11, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 252, 253, 254

C

China 13, 14, 15, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 27, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 135, 136, 145, 147, 148, 150, 151, 201, 222, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 260, 261, 262, 263, 264, 265

Compliance 12, 41, 42, 45, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 60

Conflitos 11, 12, 25, 35, 42, 67, 113, 114, 126, 128, 153, 154, 157, 158, 159, 160, 165, 190, 210, 218

Conservadores 171, 172, 173, 177, 178, 179, 188, 195, 196, 199, 200, 201, 205, 206, 225

Constituição 61, 62, 63, 64, 65, 66, 69, 71, 72, 74, 76, 85, 93, 153, 183, 196, 227, 229, 241, 269, 273, 275

Coreia do Norte 135, 136, 137, 138, 145, 147, 148, 151, 222

Coreia do Sul 135, 136, 137, 138, 145, 147, 148, 151

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Crise 11, 13, 14, 15, 20, 22, 44, 54, 55, 57, 68, 111, 113, 114, 117, 118, 119, 121, 122, 123, 124, 126, 127, 128, 131, 158, 219, 220, 230, 247, 249, 252, 253, 260, 263, 271, 279

D

Desenvolvimento sustentável 29, 30, 233, 235, 237, 238, 239, 242, 243, 244

Direitos humanos 28, 29, 64, 68, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 80, 81, 83, 95, 128, 161, 162, 163, 174, 202, 203, 208, 288, 289

Duna 14, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 221, 223, 226, 228, 229, 230

E

Economia 11, 20, 21, 25, 32, 34, 45, 46, 56, 80, 107, 122, 123, 136, 139, 203, 205, 231, 235, 236, 237, 243, 248, 249, 252, 263, 264, 267, 276, 277, 280, 285, 287, 288, 289, 290

Educação 13, 29, 74, 76, 78, 81, 82, 83, 86, 89, 94, 106, 122, 123, 171, 172, 173, 175, 176, 177, 180, 182, 184, 188, 197, 275

Estados Unidos 11, 13, 19, 23, 24, 33, 90, 92, 99, 103, 107, 108, 158, 171, 172, 173, 174, 175, 177, 179, 180, 181, 183, 187, 189, 190, 191, 198, 222, 229, 250, 254, 261, 262, 287

Europa 11, 13, 99, 113, 117, 118, 121, 125, 130, 131, 133, 150, 158, 219, 220, 224, 225, 227, 252

Evangélicos 89, 90, 91, 93, 94, 96, 97, 98, 101, 103, 104, 108, 109, 110, 201, 202

Extrema direita 14, 128, 179, 193, 197, 199, 205, 209

G

Gênero 14, 28, 82, 85, 175, 176, 180, 181, 183, 185, 188, 193, 194, 196, 197, 198, 199, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 209, 210, 242, 287

Globalização 15, 44, 115, 204, 236, 248, 250, 251, 253, 258, 260, 261, 262, 263

Governança 11, 12, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 28, 31, 32, 33, 35, 81, 202, 216, 220, 222

Guerra 5, 11, 13, 14, 23, 24, 25, 42, 43, 91, 115, 124, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 150, 154, 157, 161, 193, 202, 209, 211, 212, 213, 214, 215, 217, 218, 219, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 228, 230, 233, 235, 236, 237, 238, 240, 251, 252, 262

Guerra fria 13, 25, 42, 43, 115, 135, 137, 138, 141, 142, 147, 150, 154, 157, 161, 211, 221, 222, 233, 235, 238

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

H

História 72, 73, 92, 100, 110, 151, 163, 172, 174, 176, 180, 181, 183, 190, 212, 213, 214, 215, 216, 221, 226, 230, 236, 240, 253, 263, 278, 279

I

Instituto de economia 11, 80, 285, 287, 288, 289, 290

Investimentos 15, 29, 107, 118, 119, 135, 138, 197, 218, 242, 251, 253, 254, 256, 257, 258, 260, 261, 262, 263

J

Judicialização da política 61, 67, 68, 69, 70, 71, 72

L

Leis 65, 66, 83, 85, 124, 172, 174, 175, 176, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 186, 187, 201, 273, 275

Lula 15, 20, 24, 25, 27, 36, 72, 95, 99, 159, 160, 164, 166, 167, 248, 252, 253, 260, 261, 262, 265, 267, 268, 274, 275, 277, 278

M

Marx 269, 270, 271, 272, 278, 279, 280

Mercosul 12, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 52, 54, 56, 57, 59

Migração 73, 74, 75, 83, 85, 86, 114, 115, 116, 128

Migrantes internacionais 12, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 87

Militar 14, 90, 93, 95, 119, 135, 136, 137, 138, 140, 141, 145, 147, 148, 150, 154, 155, 156, 157, 158, 160, 161, 167, 212, 213, 215, 216, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 227, 228, 253

N

Nações 11, 12, 14, 25, 26, 30, 78, 80, 85, 86, 135, 136, 153, 154, 155, 156, 160, 162, 163, 165, 166, 199, 220, 222, 233, 234, 238, 239, 248

Neoliberal 15, 43, 193, 205, 251, 258, 267, 268, 274, 275, 276, 277, 278

Nuclear 14, 95, 135, 137, 138, 139, 141, 142, 143, 144, 146, 147, 148, 150, 151, 212, 213, 221, 222, 223, 226, 228, 230

O

Operações de paz 13, 153, 154, 155, 156, 157, 159, 160, 161, 163, 164, 165, 166, 167

P

Países em desenvolvimento 14, 24, 32, 234, 237, 238, 239, 240, 241, 253

Paz 11, 13, 25, 30, 37, 136, 141, 145, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 214

Política externa 11, 12, 13, 17, 25, 35, 59, 71, 89, 90, 101, 103, 104, 108, 110, 119, 153, 156, 158, 160, 164, 166, 167, 203, 209, 210, 248, 252, 261, 262, 263

Políticas públicas 12, 64, 66, 68, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 94, 105, 174, 184, 201, 243, 277, 278

R

Racismo 13, 14, 69, 81, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 185, 186, 187, 188, 189, 193

Refugiados 12, 13, 73, 74, 75, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 113, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 130, 131, 132, 133, 163

Regionalismo 12, 41, 42, 43, 44, 45, 49, 56, 58, 59

Relações internacionais 3, 11, 15, 59, 80, 86, 87, 104, 108, 131, 135, 165, 169, 204, 215, 235, 236, 237, 238, 242, 252, 263, 285, 287, 288, 289, 290

Rússia 19, 20, 21, 22, 24, 25, 27, 36, 135, 148, 200, 205, 222, 236, 248, 253

S

Securitização 13, 113, 114, 115, 116, 124, 125, 126, 127, 128

Sérgio Vieira de Mello 12, 73, 74, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 86, 288, 289

Sociedade 13, 61, 62, 63, 64, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 79, 80, 81, 91, 93, 104, 115, 116, 122, 123, 125, 126, 128, 153, 156, 165, 173, 174, 175, 176, 178, 187, 189, 191, 194, 196, 202, 207, 211, 212, 215, 217, 220, 221, 223, 224, 225, 228, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 276, 278, 280

Supremo Tribunal Federal 12, 61, 62, 64, 71, 72

T

Teoria crítica da raça 13, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 183, 185, 186, 187, 190, 191

U

União Europeia 19, 24, 48, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 125, 126, 127

Uso da força 14, 139, 146, 147, 153, 163, 165, 212, 214, 219

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

SOBRE OS ORGANIZADORES

Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini
Pós-doutorado Faculdade de Direito da UERJ (2021-2023). Pós-doutorado Harvard Kennedy School (2017-2019). Doutorado em Relações Internacionais IRI-USP e Professora de Graduação e Pós-Graduação em Relações Internacionais na Universidade Federal de Uberlândia.

João Marcos Poyer
Discente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU).

Lara Martim Rodrigues Selis
Professora Adjunta nos cursos de graduação e pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia.

Marisa Silva Amaral
Professora Associada do Instituto de Economia e Relações Internacionais (IERI/UFU) e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI/UFU).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

SOBRE OS AUTORES

Armando Gallo Yahn Filho
Professor Associado do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia e vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI/UFU).

Aureo Toledo
Professor Associado do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia.

Beatriz Santana Vieira Santos
Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – UNESP – campus Franca.

Clara Decol Sentanin
Bacharel em Relações Internacionais, Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia, Bolsista FAPEMIG.

Cristine Koehler Zanella
Docente no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais e no curso de Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC – UFABC.

Débora Figueiredo Mendonça do Prado
Professora Associada do Instituto de Economia e Relações Internacionais da UFU (IERI-UFU). Docente do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais na Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU) e do Núcleo de Estudos sobre Gênero, Raça e Diferença (NUGRAD).

Edson Jose Neves Junior
Docente no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – PPGRI e no curso de Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia – UFU.

Felipe Alvarenga Neves
Mestre em Relações Internacionais, pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia – PPGRI-UFU. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU.

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Filipe Almeida do Prado Mendonça
Professor Associado do Instituto de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI/UFU).

Flávio Pedroso Mendes
Professor Associado do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia e vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI/UFU).

Haroldo Ramanzini Junior
Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFU.

Heitor Novellini da Cruz
Bacharel em Relações Internacionais pelo Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (IERI/UFU) e mestrando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da mesma universidade (PPGRI/UFU).

Helena Setten Pedronetti
Estudante no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – PPGRI da Universidade Federal de Uberlândia – UFU.

Isabela Marques Caetano
Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI/UFU).

Jéssica Silva Fernandes
Pós-doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFU.

Joana D'arc Moreira
Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia, mestranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação da mesma instituição, secretária da Cátedra Sérgio Vieira de Mello-UFU e pesquisadora do Núcleo de Pesquisas e Estudos em Direitos Humanos do Instituto de Economia e Relações Internacionais. Bolsista de mestrado CNPq.

Juliana de Paula Bigatão Puig
Professora Adjunta do Departamento de Relações Internacionais da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (EPPEN) da Universidade Federal de São Paulo.

Kallan Sipple
Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI/UFU).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Laurindo Tchinhama
Doutor em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação "San Tiago Dantas" (Unesp, Unicamp, PUC-SP) e Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia.

Leonardo Brito Herrmann
Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia.

Luara Dias dos Santos
Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia, mestranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação da mesma instituição, secretária da Cátedra Sérgio Vieira de Mello-UFU e pesquisadora do Núcleo de Pesquisas e Estudos em Direitos Humanos do Instituto de Economia e Relações Internacionais. Bolsista de mestrado CAPES.

Marrielle Maia Alves Ferreira
Doutora em Política Internacional, professora da graduação e pós-graduação em Relações Internacionais do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, coordenadora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello e do Núcleo de Pesquisas e Estudos em Direitos Humanos da mesma instituição.

Mateus de Oliveira Martins da Silva
Bacharel em Relações Internacionais pelo Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (IERI/UFU) e mestrando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da mesma universidade (PPGRI/UFU).

Nicole Costa Lemes
Graduanda do Curso de Relações Internacionais da UFU e Bolsista Voluntária de Iniciação Científica.

Niemeyer Almeida Filho
Professor Titular do Instituto de Economia e Relações Internacionais da UFU.

Pedro Henrique de Moraes Cicero
Professor do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (IERI/UFU), atualmente em colaboração técnica com o Departamento de Estudos Latino-Americanos (ELA) do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília (ELA/ICS/UnB).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Sandra Aparecida Cardozo
Professora Associada do Instituto de Economia e Relações Internacionais da UFU (IERI-UFU). Docente do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais na Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

Victória Maria Pessoa Raposo
Graduada em Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília e mestranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI/UFU).

Vitória de Oliveira Ribeiro
Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI/UFU).

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

Editora CRV - versão para os autores - Proibida a impressão

SOBRE O LIVRO
Tiragem: 1000
Formato: 16 x 23 cm
Mancha: 12,3 x 19,3 cm
Tipologia: Times New Roman 10,5 | 11,5 | 13 | 16 | 18
Arial 8 | 8,5
Papel: Pólen 80 g (miolo)
Royal | Supremo 250 g (capa)